

РОССИЯ — ЕВРОПА ВМЕСТЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

ЧАСТЬ 1

Москва
2008

ББК 66в

УДК 316.33.32

Материалы переработаны и подготовлены А. Б. Горяниным
и В. В. Хлусовым

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза и/или Совета Европы.

Справка о Программе сотрудничества:

Программа сотрудничества ЕС и России (бывш. Тасис) является инструментом практической реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое было подписано между Россией и ЕС в июне 1994 года. В рамках Программы осуществляется обмен опытом между Россией и странами-членами Евросоюза по широчайшему спектру направлений, которые имеют огромное значение для обеих сторон, включая развитие малых и средних предприятий, финансы, реформу самоуправления, ядерную безопасность и другие. Программа сотрудничества в настоящее время включает более 250 проектов и является крупнейшей на территории СНГ. В реализации проектов участвуют в равной степени как европейские, так и российские эксперты. С 1991 года было успешно реализовано более 1700 проектов на сумму около 2,6 млрд евро.

ISBN 5-901787-57-9

Подписано в печать 31.03.08. Формат бумаги 60х90/16. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 15. Заказ 312. Тираж 500.

Отпечатано ООО «Аванти. Издательство и типография».

125481, Москва, ул. Свободы, д. 91, корп. 2. Тел.: (495) 727-10-53

Содержание

Информация о проекте	5
Вступительное слово от Комиссии Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по противодействию коррупции	7
Часть 1: Материалы проекта РУКОЛА 1: Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами	
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ	9
Международные стандарты борьбы с коррупцией: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ООН против коррупции (<i>Манфред Эрнст Мёреншлагер, Германия</i>)	40
КРИМИНАЛИЗАЦИИ КОРРУПЦИИ	48
Предложения по приведению в соответствие Уголовного кодекса Российской Федерации с Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответствен- ности за коррупцию, в части, относящейся к ответственности за коррупционные преступления (<i>Сергей Максимов</i>)	64
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	70
Регулирование оперативно-розыскной деятельности в законодательстве Российской Федерации. Практика Конституционного Суда Российской Федерации. Требования международных договоров (<i>Олег Вагин</i>)	85
Европейские стандарты в области применения специальных средств расследования и рекомендации по их имплементации в Российской Федерации (<i>Горан Клеменчич, Словения</i>)	90
ВОЗВРАЩЕНИЕ АКТИВОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	93
Предложения об изменениях и дополнениях законодательных актов Российской Федерации в целях имплементации международно-правовых норм ООН и Совета Европы по обеспечению конфискации и возвращения доходов от коррупционных и других преступлений (<i>Борис Болотский</i>) ..	108
ПРОФИЛАКТИКА И МОНИТОРИНГ КОРРУПЦИИ	115
Конвенция ООН против коррупции. Имплементация мер профилактики и предупреждения коррупции (<i>Жан Пьер Бюзб, Франция</i>)	132
Проблемы и пути законодательного обеспечения антикоррупционного мониторинга в России (<i>Сергей Максимов</i>)	136

Предложения по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции 2003 г. в части, относящейся к мерам профилактики коррупции (Сергей Максимов) . . .	139
КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ	142
Нормы Совета Европы, регулирующие профессиональное поведение судей (Маргарет Киллерби, Совет Европы)	161
Неприкосновенность судей и проблемы борьбы с коррупцией в судебных органах (Олег Вагин)	163
Борьба с коррупцией в судебной власти и укрепление судебной честности — международная перспектива (Нихал Джайвикрама, Управлении ООН по наркотикам и преступности)	166
Серьезное отношение к коррупции в судебных органах; взгляд на европейских судей (Алеш Залар, Словения)	171
ЗАКОНОПРОЕКТНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ К НИМ	173
Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации в связи с присоединением России к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и ратификацией Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» (Сергей Максимов)	199
Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в Уголовный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» (Олег Вагин)	204
Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией международных конвенций о борьбе с коррупцией» (Борис Болотский)	215
Заключение по проекту федерального закона об изменениях в российском законодательстве в связи с имплементацией норм конвенций ООН и Совета Европы о коррупции (Георгий Рупчев, Болгария)	223
Правовое заключение по проекту закона о внесении изменений и дополнений в законы Российской Федерации в связи с присоединением России к Конвенциям против коррупции ООН и Совета Европы (Клаудио Стрוליго, Словения)	229
Заключительное совещание экспертов	235

ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ

Предлагаемое вниманию читателя издание — результат совместной работы российских и зарубежных специалистов в рамках проекта «Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами». Этот проект был реализован Советом Европы совместно с Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции в 2005 году на средства, предоставленные странами Европейского Союза в рамках Проекта консультирования по вопросам политики, управление которым осуществляется Представительством Европейской Комиссии в Москве.

Цель данной работы — предоставить читателю возможность ознакомиться с имеющимся на сегодняшний день передовым опытом противодействия коррупции.

Итоги проекта «Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами» были использованы Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции при изучении текущей законодательной базы Российской Федерации, в частности, в следующих вопросах:

- определение потребности во внесении изменений или принятии дополнительных законодательных актов;
- получение детального представления о том, как положения антикоррупционных конвенций реализованы в законодательствах других европейских государств;
- выработка предложений по обеспечению реализации этих положений в российском законодательстве и, таким образом, по обеспечению условий для ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В результате проделанной работы были выработаны предложения по обеспечению реализации положений международных конвенций в российском законодательстве. Эти законопроектные предложения затрагивают следующие вопросы:

- криминализация ряда коррупционных правонарушений;
- возвращение конфискации имущества, полученного в результате преступной деятельности и других полученных от их использования доходов, в качестве уголовной меры наказания;
- пересмотр определения ряда правовых понятий (в частности, касающихся национальных и иностранных государственных служащих);
- уточнение сферы применения методов оперативно-розыскной

деятельности и повышение степени допустимости доказательств, полученных с применением таких методов;

- пересмотр порядка отзыва судебных иммунитетов;
- внедрение мониторинга операций с активами, производимыми государственными служащими;
- расширение законодательной базы, регулирующей международное сотрудничество в сфере возвращения активов.

Другие предложения, разработанные в рамках проекта, включают в себя различные рекомендации общего характера, в частности, в следующих областях:

- формулирование единой политики предупреждения коррупции и программ действий;
- рекомендации относительно специализированных органов по противодействию коррупции;
- выявление уровня коррупционности законодательства;
- принятие кодекса этики для государственных служащих;
- участие общественности в борьбе против коррупции.

Работа, проведенная в рамках проекта, оказала реальную помощь в ратификации Российской Федерацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Уважаемые коллеги!

От имени Комиссии Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по противодействию коррупции хочу представить вашему вниманию материалы реализованного нами при поддержке Совета Европы международного проекта «Законодательные и иные меры предупреждения коррупции в Российской Федерации».

Сегодня, когда Россией ратифицированы ключевые международные документы антикоррупционного характера — Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, когда наша страна стала полноправным членом авторитетной международной организации ГРЕКО, когда завершается работа над проектом важнейшего федерального закона «О противодействии коррупции» и мы находимся в преддверии других решительных шагов государства в области борьбы с коррупцией — сегодня кажется невероятным, что каких-то два-три года тому назад в российском обществе доминировали крайне скептические настроения относительно самой возможности эффективно противостоять коррупционному беспределу.

Именно в тот момент, когда вокруг царило настроение некоей безысходности и апатии, в нашей Комиссии родилась показавшаяся многим дерзкой и несбыточной идея переломить ситуацию, оперевшись на весьма впечатляющий опыт борьбы с коррупцией, накопленный странами Западной Европы. Мы исходили из того, что достигнутые ими в этой нелегкой борьбе положительные результаты смогут убедить наше общество в возможности и необходимости, преодолев пессимизм, смело бросить вызов казалось бы непреодолимому злу.

Переговоры с представителями Совета Европы прошли успешно. Мы мгновенно нашли общий язык и понимание со стороны будущих партнеров. Началась работа. Созданная в Государственной Думе при поддержке наших европейских коллег площадка для открытых дискуссий и обмена мнениями собрала не только лучших западных и российских правоведов-специалистов в области коррупции и антикоррупционного законодательства, но и представителей всех заинтересованных ведомств, то есть правоприменителей — практиков, по долгу службы занимающихся борьбой с коррупционными преступлениями. За два с лишним года в рамках совместного проекта в стенах российского парламента состоялось около полутора десятков международных семинаров, был аккумулирован интереснейший аналитический и обзорный материал. По понятным при-

чинам пока не все наработанное воплотилось в конкретные законодательные акты. Однако буквально все оказалось востребованным теми государственными органами, которым Президент России поручил в сжатые сроки разработать комплексную систему мер предупреждения и противодействия коррупции.

Хотел бы выразить глубокую признательность руководству Совета Европы, всем нашим зарубежным партнерам за продуктивную работу в рамках проекта, за ту искреннюю и заинтересованную помощь, которая была ими оказана Российскому парламенту в непростой работе по формированию целостной и последовательной антикоррупционной политики в нашей стране.

Председатель Комиссии Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
по противодействию коррупции

М. И. Гришанков

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Тема «Уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией в государствах Европы: международные правовые инструменты» была обсуждена на совещании экспертов 12 апреля 2005 г. Председательствовал заместитель председателя Комитета по безопасности Государственной Думы **Михаил Гришанков**.

Первым выступил **Александр Зегер**, руководитель отдела технического сотрудничества Управления уголовных проблем Генеральной дирекции по правовым вопросам Совета Европы. Сделав исторический экскурс и напомнив, что коррупция — ровесница человечества, он призвал не делать из этого безнадежный вывод, что бороться с ней невозможно. Это не так, даже в прошлом коррупция не принималась, не признавалась как вид поведения, и всегда считалась угрозой социальному, экономическому и политическому устройству. И опыт показывает, что общества с якобы неискоренимыми традициями коррупции могут успешно бороться с ней. С другой стороны, опыт Евросоюза показывает, что страны, институты и органы с репутацией устойчивости к коррупции оказываются не столь уж хорошо защищенными от нее. История с футбольными судьями в Германии — пример недавнего распространения коррупция на новую сферу.

Коррупция остается угрозой демократии и верховенству закона, правам человека, экономическому прогрессу в Европе. Если бы не вопрос борьбы с терроризмом, коррупцию считали бы самой приоритетной проблемой в Европе в наши дни.

Многие общества это признали и приняли вызов. Одним из первых, если не самым первым, международным антикоррупционным документом стала Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международном бизнесе, принятая в рамках организации ОЭСР в 1997 году и подписанная 35 странами. С тех пор принят ряд других важных документов, одни из них Россия подписала, другие — пока нет. В частности, Россия пока не подписала Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, где речь идет о возмещении убытков, нанесенных коррупцией. В ней говорится о действительности договоров и контрактов, заключение которых было связано с совершением коррупционных деяний.

Есть еще ряд важных рекомендаций, которые, не будучи обязательными международно-правовыми инструментами, являются, тем не менее, очень важными ориентирами для европейских стран. В частности, одобренные в 2000 г. Рекомендации о поведении государственных должностных лиц, а также Рекомендации 2003 года о предотвращении коррупции в финансировании политических партий и предвыборных кампаний.

Наблюдает за соблюдением договоров и рекомендаций ГРЕКО — группа государств по борьбе с коррупцией. В нее входят 39 государств, 40-м вот-вот станет Украина. Как только Россия ратифицирует Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, она автоматически станет членом группы ГРЕКО. Хотя не обязательно ждать ратификации, можно просто направить письмо в Совет Европы о желании стать членом этой группы. Но ратификация сделает Россию членом ГРЕКО автоматически.

Конвенция ООН против коррупции, открытая для подписания в сентябре в 2003 г., идет дальше, чем европейские конвенции, поскольку включает очень важные нормы по предотвращению коррупции. В частности, речь в ней идет о том, как возмещать потери от коррупции с использованием конфискованных денег, конфискованной собственности. Россия подписала эту конвенцию в декабре 2003 г. Ратифицировала ее пока только одна европейская страна — Румыния.

Совместный проект, который мы сегодня запускаем, даст нам возможность поддерживать усилия по скорейшей ратификации Россией Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, по скорейшему вступлению России в группу ГРЕКО, участвовать в борьбе с коррупцией в рамках международных усилий.

Председательствующий **Михаил Гришанков** предоставил слово для сообщения на тему «Проблемы устранения противоречий в уголовном законодательстве России и европейских государств по вопросам противодействия коррупции» профессору кафедры уголовного права Московского университета МВД России, члену экспертного совета комиссии Госдумы по противодействию коррупции **Сергею Максиму**. Профессор с самого начала подчеркнул, что российское законодательство в целом соответствует Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, так что при решении вопроса о ратификации перед депутатами Государственной Думы не будет стоять неразрешимая задача революционно обновления нашего уголовного законодательства в короткий срок. Тем не менее, расхождения в подходах российского законодателя и универсального законодателя в лице Европарламента в вопросах ответственности достаточно велики.

Начнем с понятия «государственного должностного лица» как основного субъекта коррупционных преступлений по Конвенции Совета Европы. Понятие «государственного должностного лица», закрепленное в ст. 1 Конвенции Совета Европы, неверно сопоставлять с понятием «должностного лица», как оно определено в примечаниях к ст. 285 УК РФ. Государственное должностное лицо иностранного государства — не «должностное лицо» в смысле УК РФ, это лицо, выполняющее управленческие функции «в иной организации». Ст. 13 нашего УК позволяет привлекать к уголовной ответственности иностранцев за совершение преступлений против интересов России. Вопрос отождествления понятия «должностного лица» и «государственного должностного лица иностранного государства» может возникнуть при обсуждении ратификации Конвенции Совета Европы в Государственной Думе.

Минюст подготовил предложения, касающиеся поправок в ст. 285 УК РФ, и если законодатель встанет на позицию Минюста, придется добавлять к числу субъектов коррупционных преступлений государственных и муниципальных служащих, не являющихся должностными лицами.

Второе противоречие имеется в содержании понятия «взятка». В принципе, повсеместно принято понятие взятки как имущественного блага, которое имеет стоимостной эквивалент. Это не обязательно вещь, которую можно пощупать руками, это может быть услуга. Можно ли рассматривать в качестве предмета взятки оказание услуг, которые не имеют рыночной цены или имеют ее на теневом рынке? Возможна, например, взятка в форме услуги по убийству конкурента. Взятка в форме сексуальных услуг в тех странах, где сексуальные услуги не являются видом индивидуальной трудовой деятельности и являются незаконными, как в России. У нас они прячутся под другими названиями, но остаются незаконными. Допускает ли Конвенция Совета Европы возможность отнесения к предмету взятки неимущественных благ, не имеющих стоимостного эквивалента или легального стоимостного эквивалента?

Третье противоречие. По Конвенции Совета Европы обещание дать взятку образует самостоятельный состав преступления, тогда как с точки зрения нашего законодателя обещание дать взятку за законные действия не образует состав преступления, потому что дача взятки за законные действия — преступление средней тяжести и, согласно ст. 30 УК РФ, не наказывается. Может быть, здесь ошибка законодателя, но в любом случае это значительно более тонкий вопрос, чем могло показаться в момент принятия УК в 1996 г.

Вместе с тем обещание дать взятку за незаконные действия односторонне образует состав преступления и преследуется по российскому уголовному законодательству. Возникает вопрос: является ли обещание дать взятку иностранному государственному должностному лицу, члену парламента иностранного государства или международной организации преступлением по российскому законодательству? Выходит, что это не является преступлением с точки зрения нашего законодательства, т.к., согласно нашему УК, речь должна идти о коммерческом подкупе лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях. Иностранное государственное должностное лицо — это лицо, выполняющее управленческие функции в «иной организации». И обещание дать ему взятку просто не образует состав преступления по нашему законодательству. Это неизбежно вызовет дискуссию в нашем парламенте, и существующие нормы нужно будет приводить в соответствие с европейскими подходами, иначе мы ставим наших и иностранных чиновников в неравное положение.

Четвертый вопрос. По нашим законам, обещание дать взятку, выраженное в косвенной форме, например: «Отблагодарю», «Буду вашим должником», когда не называется точная сумма и точный характер вознаграждения за законные или незаконные действия, не может образовывать состав преступления. Из Конвенции Совета Европы это прямо не вытекает. Есть ли в европейских странах опыт привлечения к ответственности за неопределенное обещание взятки? В США такие примеры достаточно часто встречаются, они описаны в литературе.

Пятый вопрос связан с дачей взятки члену иностранного государственного собрания (парламента) и получением им взятки. Может ли это рассматриваться по УК РФ как коммерческий подкуп в случаях, когда преступление совершено гражданином Российской Федерации, апатридом, иностранцем, направлено против интересов Российской Федерации и предусмотрено международным договором? После ратификации Конвенции Совета Европы мы будем иметь как раз тот самый международный договор, о котором сказано в ч. 3 ст. 12 УК РФ: «Иностранцы граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации, и в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если они не были осуждены в иностранном государстве, и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации».

В принципе, по нашему законодательству мы можем привлекать к ответственности иностранцев, дающих взятки иностранным же государственным должностным лицам, включая членов национальных собраний, если это преступление направлено против интересов нашей страны. Это интересный вопрос, и он тоже требует обсуждения, потому что прямо не вытекает из конвенционального поля, о котором у нас идет речь.

Шестой вопрос связан с типичными случаями коррупционного мошенничества, которые имеют место в нашей практике и в практике европейских стран. Это когда за испрашиванием взятки не стоит намерение совершить какие-либо действия в пользу взяткодателя.

Иностранцев очень раздражает такая практика, но данное преступление не может рассматриваться как коррупционное в собственном смысле слова. В нашем законодательстве оно называется мошенничеством. В конвенции на этот вопрос нет ответа.

Седьмое противоречие связано с тем, что по нашему уголовному законодательству сама по себе дача взятки или получение взятки или коммерческий подкуп не образуют легализации отмыwania денежных средств, полученных преступным путем, как это подразумевает ст. 13 Конвенции Совета Европы. Для того, чтобы эти деяния могли быть квалифицированы подобным образом, необходимо, чтобы они были использованы для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности, или с ними была совершена какая-либо финансовая операция или сделка. Если это не происходит, по нашему законодательству данное преступление не может рассматриваться как коррупционное, в смысле статьи 13 Конвенции. Решить эту проблему мы предложили в проекте закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», где дан исчерпывающий перечень преступлений, непосредственно связанных с коррупционными. В случае его принятия, названное преступление будет рассматриваться как коррупционное. В самом уголовном законе сделать так, чтобы легализация рассматривалась как коррупционное преступление, невозможно, это нужно делать с помощью какого-то внешнего инструмента, который будет собирать все виды коррупционных преступлений с криминологической точки зрения и называть их уже юридически коррупционными.

Последнее противоречие, устранение которого может вызвать подлинную революцию в нашем уголовном законодательстве, это вопрос уголовной ответственности за коррупционные преступления юридических лиц. При подготовке действующего УК соответствующие предложения были сформулированы и включены в проект. Но оказалось, что этот институт, достаточно детально очерченный в общей части, не нашел отражения в особенной части. И законодатель

сделал единственное, что он мог сделать: устранил этот институт и из общей части. Сегодня у нас есть гражданско-правовая и административно-правовая виды ответственности для юридических лиц. Пора приступить к обсуждению вопроса о введении уголовной ответственности для них.

Например, члены совета директоров тайным голосованием решают предоставить зарубежному чиновнику безвозмездную субсидию в два миллиона евро. Достаточно одному из них проголосовать против или воздержаться, чтобы стало невозможно привлечь к уголовной ответственности никого. Хотя юридическое лицо приняло коллегиальное решение о даче взятки иностранному государственному должностному лицу.

Владимир Овчинский, советник Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, высказал мнение, что главное противоречие между двумя правовыми документами — российским УК и Конвенцией Совета Европы — заключается в отношении к уголовно-правовой конфискации.

Сергей Максимов ответил, что намеренно оставил этот самостоятельный большой и сложный вопрос за рамками общего доклада. В Конвенции Совета Европы понятие конфискации используется только в значении уголовно-правовой конфискации. Т.е., это вид наказания, а не техническая процедура признания имущества вещественным доказательством. После модернизации УК РФ в 2003 г. конфискация, как вид наказания, заменена технической процедурой признания имущества вещественным доказательством. Вместе с тем, признать имущество вещественным доказательством можно только тогда, когда это предмет материального мира. Заменяет ли эта конструкция, т.е. уголовно-процессуальная конфискация, конфискацию как вид наказания?

Если признать вещественным доказательством электронную запись о наличии у обвиняемого имущества на 10 миллионов долларов в виде каких-то электронных ценных бумаг, то что мы конфискуем? Электронную запись? Компьютер, ее содержащий?

Следующий вопрос, может быть, еще более серьезный. Лицо, признаваемое преступником, лицо, к которому мы применяем конфискацию от имени государства — наказывается ли оно изъятием у него части собственности или это техническая процедура? Либо же мы все-таки выражаем ему этим порицание от имени общества? Если в акте конфискации заключено осуждение содеянного, в частности, коррупции, он должен быть сформулирован как наказание.

Во всех доступных уголовных законах стран Европы конфискация рассматривается, как вид наказания. Одновременно в этих же странах конфискация применяется и в рамках уголовного процесса

как техническая процедура, в обеспечение цели уголовного процесса.

Владимир Лопатин, эксперт Комиссии Госдумы по противодействию коррупции, предостерег от впечатления, что обсуждаемые вопросы дискутируются впервые. Они многократно обсуждались, в том числе в Государственной Думе. Сегодня потенциал российского уголовного законодательства достаточен, чтобы вести антикоррупционную борьбу. Но он используется слабо. Делу поможет принятие специального закона, который, среди прочего, будет включать единый перечень коррупционных преступлений и всех правонарушений, относимых к коррупционным, будет содержать понятие «коррупции».

Уголовно-правовая политика предполагает не только наличие законодательных норм, она предполагает наличие соответствующей правоприменительной практики и соответствующего правосознания. В борьбе с коррупцией два последние компонента у нас существенно отстают от уголовного законодательства. Нам необходимо активизировать эти вялотекущие процессы. Те механизмы борьбы с коррупцией, которые заложены в европейских Конвенциях и в Конвенции ООН, как раз предполагают комплексный подход, решение триединой задачи.

Наряду с точечными изменениями Уголовного кодекса, включая восстановление института конфискации как основного наказания наряду с дополнительным, необходимо принятие пакета законов, адресно-направленных против коррупции. Хотелось бы рассчитывать, что данный проект в рамках Совета Европы даст дополнительный импульс для ускорения его принятия. Уже пять лет, как готов и получил всяческую поддержку от Академии наук, экспертов Совета Европы, от половины регионов России проект закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

Этот доработанный вариант в последней редакции после парламентских слушаний был представлен в начале года в Государственную Думу. В нем в значительной степени устранены прежние противоречия.

Говоря о пакете, я имел в виду также проекты законов о лоббистской деятельности, о парламентском контроле или парламентском расследовании, о праве на доступ к информации. Эти законы и ряд других позволят решить задачу приведения в соответствие российского законодательства с нормами международного права.

Впрочем, не надо забывать, что нормы международного права не только дополняют, но и порой противоречат друг другу. В Палермской конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, которую Россия не только подписала, но и ратифицировала в прошлом году, есть понятие «коррупция». Т.е., уже скоро

год, как мы имеем в своем правовом поле термин, закрепленный в этой конвенции. Поскольку Конвенция ратифицирована федеральным законом, мы можем и должны применять эту норму в своей правоприменительной практике. Но если проанализировать «палермское» определение коррупции, мы увидим в нем ряд несоответствий с Конвенциями Совета Европы.

Какая Конвенция имеет приоритет? В ст. 15 Конституции Российской Федерации нет механизма, позволяющего определить приоритет, какому из международных документов, ратифицированных Россией, следует отдавать приоритет в применении, если они противоречат друг другу. Нам следует обратить на это внимание при ратификации новых конвенций.

Председательствующий **Михаил Гришанков** подчеркнул, что Государственной Думе не следует допускать отрыва проблемы конфискации от общего процесса имплементации международно-правовых норм. Как только мы начинаем обсуждать конфискацию вне общего контекста, наши оппоненты находят какие-то аргументы и убеждают наших коллег, что не надо применять норму конфискации. Мы должны подготовить серьезный блок законодательных предложений и с этим цельным блоком выйти в Государственную Думу.

Вячеслав Смирнов, советник председателя Счетной палаты Российской Федерации, эксперт Комиссии Госдумы по противодействию коррупции, напомнил, что нынешний глава Счетной палаты Российской Федерации, еще будучи министром внутренних дел, подписал Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Особый интерес к данной проблематике сохранился у него доныне. Институт системного анализа Счетной палаты ведет работу по изучению коррупциогенности законодательства, разрабатывает методики выявления коррупционных проявлений в органах государственной власти и органах местного самоуправления. В населении очень велико ожидание возмездия за выявленные должностные преступления. Не только приятно, но и полезно давать людям факты, давать конкретные примеры, когда преступника, коррупционера, нарушителя должностных обязанностей настигает кара.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает согласованную квалификацию правонарушений в форме коррупции как уголовно-наказуемых деяний.

Реализация антикоррупционной политики неотделима от системы контроля и надзора. Единая система контроля включает государственный (парламентский, судебный, финансовый) и общественный контроль. Особое место в системе контрольных органов занимает Счетная палата. Нам мешает отсутствие исчерпывающего перечня преступных деяний, содержащих признаки коррупционных

проявлений, эта тема у нас постоянна. Главой 30 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Статьи 285 и 293 этой главы предусматривают ответственность за противоправные деяния, субъектом которых может быть только должностное лицо. Исключение составляет ст. 288 (присвоение полномочий, должностных полномочий) и ст. 291 (дача взятки). Анализ правоприменительной практики говорит о том, что даже в несовершенном правовом поле нормы уголовного права об ответственности за должностные преступления являются реальным средством борьбы с этими явлениями.

Счетная палата за 10 лет своей деятельности проверила тысячи предприятий. Мы передали сотни материалов в правоохранительные органы. На сегодняшний день по материалам Счетной палаты возбуждено 702 уголовных дела. Часть из них подпадает под признаки деяний, предусмотренных главой 30-й УК РФ.

Георгий Рупчев, эксперт Совета Европы усмотрел в проблемах, с которыми сталкивается Россия сходство с теми, с какими столкнулась Болгария к моменту ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. В Болгарии тоже была дискуссия о термине «государственное должностное лицо», и как нужно толковать понятие «иностранное государственное должностное лицо», как понимать слово «подкуп» по отношению к этим людям, какие элементы содержит деяние подкупа, что может толковаться как подкуп в соответствии с Конвенцией и т.д.

Есть некоторые сомнения относительно того, может ли широкое понимание упомянутых терминов, присущее российскому законодательству, соответствовать тому, что вкладывается в европейские термины, насколько удастся убедить экспертов, что российское толкование соответствует пониманию данного термина в Европе.

Слишком широкий подход к толкованию внутреннего законодательства не будет очень эффективным и не сумеет обеспечить соответствие правовым актам Совета Европы. Об этом говорит и опыт, накопленный в Болгарии в связи с определением «иностранного государства» и «официального лица иностранного государства», с понятием «взятки», с определением действий, которые могут представлять собой как активный, так и пассивный подкуп, с определением обещания взятки и предложения взятки, в том числе в форме намеков.

Манфред Мёреншлагер, эксперт Совета Европы, глава делегации ФРГ в группе ГРЕКО, сделал несколько сопоставлений. В Германии сложилась определенная традиция: международные нормы мы претворяем в жизнь одновременно с ратификацией. У нас в парла-

мент вносят два отдельные документа. Первое — акт о ратификации Конвенции, второе — договор о выполнении Конвенции. Если мы не знаем, до какой степени надо менять наше законодательство, тогда нам непонятно, что же мы ратифицировали.

Хотя в некоторых странах, к примеру, латиноамериканских, подход другой. Они сначала ратифицируют Конвенцию, а затем через год-два они начинают имплементировать это законодательство в свою систему, что приводит к появлению проблем.

Вы ратифицировали Конвенцию по транснациональным преступлениям, в которой есть положение об ответственности юридических лиц, корпораций, а также новое положение о конфискации. В Германии мы бы сделали вывод, что поскольку у нас в законодательстве нет пункта об ответственности юридических лиц, мы обязаны включить его в наше законодательство. Но ваши выступающие говорят, что пока нет необходимости в этом, поскольку сама Конвенция ООН еще не вступила в силу. Но вот мне говорят: уже вступила.

По крайней мере, мы так понимаем силу международного документа. Если государство его ратифицировало, он является обязательным для исполнения. Обязательства по его исполнению наступают в момент ратификации, не позже.

Конечно, некоторые страны отстают. В Евросоюзе, когда были приняты специальные законы в отношении ответственности юридических лиц, корпораций, некоторые страны запросили больше времени, к примеру, Австрия. Ей нужно было внести это понятие в свои законы, у них раньше не было такого понятия.

Определение национальных должностных лиц — достаточно легкий пункт, т.к. согласно Конвенции Совета Европы достаточно ссылки на национальное право, не надо выходить за пределы собственного определения, которое содержится в вашем законодательстве. Но появится другое противоречие, потому что в Конвенции ООН понятие «иностранного должностного лица» — самостоятельное определение, без ссылки на национальное законодательство. В Германии из-за этого были проблемы.

Председательствующий **Михаил Гришанков** разъяснил замысел ратификации. Мы готовим к ратификации, сказал он, сразу два документа: Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцию ООН против коррупции. С учетом того, что две Конвенции во многом пересекаются, готовится единый законопроект о внесении изменений в ряд законодательных актов. Нельзя сказать, что процесс имплементации полностью оторван от ратификации. Хотя какая-то часть требований Конвенции ООН против коррупции будет выполняться уже после ратификации.

После этого Михаил Гришанков передал председательство заместителю председателя Комитета по безопасности Государственной Думы **Валерию Дятленко**.

Слово взял **Борис Болотский**, ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД Российской Федерации сказавший, что в России создана необходимая основа для того, чтобы европейские нормы и международно-признанные нормы по борьбе с коррупцией могли быть имплементированы в отечественное законодательство. Принят и действует федеральный закон ФЗ-115 от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Во исполнение этого закона принят и действует целый шлейф подзаконных нормативных правовых актов, постановлений правительства Российской Федерации, актов ЦБ, актов ФСФМ.

Но не все так просто. ФЗ-115 пришел на смену закону, принятому Федеральным Собранием, но отклоненному Президентом Российской Федерации под надуманным предлогом, что закон ограничивает свободу экономической деятельности. Отклоненный закон разрабатывался в великих муках 6 лет и был ориентирован на создание нормативно-правовой базы по противодействию не только легализации преступных доходов, но и коррупции. Вновь принятый ФЗ был реакцией на негативное отношение мирового сообщества к тому, что в России все еще не было законодательных актов о борьбе с отмыванием преступных доходов. В действующем законе есть положения, не способствующие выполнению его замысла. Он также не вполне соответствует европейским стандартам и международно-признанным нормам.

Расхождения имеют место в определении признаков легализации преступных доходов. Таковыми признается придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате совершения преступлений. Но не признаются таковыми ряд преступлений, прямо перечисленных в федеральном законе. А именно: невозвращение денежных средств из-за рубежа (свыше 5 миллионов рублей), уклонение от уплаты таможенных платежей (свыше 500 тысяч рублей или в особо крупном размере, свыше полутора миллионов рублей), уклонение от уплаты налогов и иных сборов с физических лиц (сборов свыше 300 тысяч рублей, или в особо крупном размере, свыше полутора миллионов) и организаций (свыше 7,5 миллионов рублей).

На практике мы столкнулись с фактами уклонения от налогов в размерах, сопоставимых с некоторыми статьями федерального бюджета, поэтому понятие «легализация преступных доходов» долж-

но быть у нас приведено в соответствие с европейским законодательством и международно-признанными нормами.

То же относится к приостановлению операций с денежными средствами или иным имуществом. Этот вопрос был камнем преткновения и при разработке первого варианта закона. Сегодня операции с денежными средствами или иным имуществом приостанавливаются в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности, либо они действуют под контролем или от имени таких организаций или физических лиц. Т.е. приостановление операций касается только этой категории преступных доходов, а не преступных доходов вообще, как это предусмотрено и Страсбургской Конвенцией, и Директивой ЕС о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег от 10 июня 1991 года, и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, и статьей 31 Конвенции ООН.

В России действует Федеральная служба по финансовому мониторингу, ФСФМ. Все операции, информация о которых содержится в базе ФСФМ — это операции, которые содержат признаки легализации и подлежат обязательному контролю. По данным печати, на конец 2004 г. за два года в базе ФСФМ собрана информация о 1,6 миллиона подозрительных операций на общую сумму 14,5 трлн рублей. По этим материалам возбуждено всего одиннадцать уголовных дел.

В законе не определены сроки взаимодействия ФСФМ с правоохранительными органами, которые получают материалы, когда и средства уже неизвестно где, и деятельность лиц, связанных с их легализацией, скрыта множеством совершенных сделок и иных операций, в том числе с использованием финансовой системы.

Вызывает сомнение и действующая дифференциация уголовной ответственности за легализацию денежных средств и иного имущества, приобретенных преступным путем, в зависимости от субъекта преступления. Европейское законодательство и международно-признанные нормы не предусматривают дифференциацию такой ответственности. Конвенция Совета Европы от 8 ноября 1990 г. формулирует единое основание ответственности за легализацию преступных доходов как лиц, получивших такие доходы, так и лиц, которые помогают им в легализации этих доходов. Целесообразно установить уголовную ответственность за данные преступления в единой статье УК, независимо от характеристики лица, подлежащего ответственности за эти деяния.

Крупные суммы преступных доходов, выведенные за пределы России, ныне обнаруживаются в других странах. В нашей стране также появляются незаконные средства из-за рубежа. Наличие в

действующем законодательстве положений о международном сотрудничестве в деле выявления, изъятия и конфискации преступных доходов является той основой, на которой можно развивать взаимодействие с зарубежными партнерами в данной сфере согласно нормам Конвенций Совета Европы и ООН. Однако конфискация доходов как уголовно-правовая мера в настоящее время отсутствует в нашем законодательстве. Пока это не будет исправлено, России трудно рассчитывать на возврат активов, незаконно выведенных за ее пределы.

Не назвавший себя иностранный эксперт высказал мнение, что международные нормы совершенствуются, и сегодня наиболее продвинутый уровень — это не Конвенция Совета Европы 1990 года или Конвенция ООН, они уже не отражают наилучшие нормы. «40 рекомендаций» ФАТФ 2003 года — более продвинутый уровень. Поправки в российский закон о противодействии отмыванию преступных доходов июля 2004 г. должны уже отражать 40 рекомендаций ФАТФ, но есть и более поздние документы. Кстати, уже готов новый вариант Конвенции против отмывания денег, планируется ее скорое подписание.

Не возбраняется заимствовать нормы и из документов Евросоюза, в который Россия не входит. Когда мы говорим о контроле за счетами, необходимо разграничивать обычных людей и тех, кто находится на свету, политические и общественно значимые фигуры. Я не нашел у вас упоминаний об этом. Не очень легко дать определение таким людям. Может быть, это удастся вам.

Борис Болотский на это ответил, что российское законодательство о противодействии легализации преступных доходов несколько отстает в мерах противодействия этому виду преступной деятельности. Но многие новые международно-признанные нормы уже получили отражение в отечественном законодательстве. В частности, 40 рекомендаций ФАТФ 2003 года. В наше законодательство внесены и изменения, связанные с 8 дополнительными рекомендациями ФАТФ, которые направлены на противодействие финансированию терроризма. Но если мы возьмемся рассматривать еще и новый текст Конвенции об отмывании денег, и документы Евросоюза, не усложнит ли это работу нашего проекта?

Председательствующий **Валерий Дятленко** сообщил о недавнем совместном заседании Комиссии по противодействию коррупции Госдумы, Комитета по безопасности Госдумы и руководящего состава ФСФМ. Обсуждался вопрос о несоответствии между объемом предоставляемой ФСФМ информации и количеством возбуждаемых дел. В законе о финансовом мониторинге функции этой службы четко ограничены. Мы готовим меры, чтобы реализовать ее потенциал.

Георгий Боос, заместитель Председателя Государственной Думы, сказал, что коррупция является основным поставщиком криминализованных псевдогосударственных услуг, которые предоставляют чиновники государственного аппарата лицам, осуществляющим незаконную деятельность — в области экономической и просто криминальной, вплоть до террористической. Коррупция девальвирует демократические ценности и институты, девальвирует рыночную экономику. Коррумпированный государственный аппарат утрачивает управляемость, не может проводить реальную, неискаженную государственную политику, в общественном сознании формируется негативный образ политического режима, вызывая рост общественного пессимизма, усугубляя кризисные явления. Коррупция препятствует нормальной предпринимательской деятельности, парализует малый и средний бизнес, способствует криминализации экономики, недополучению налогов, разграблению страны подпольными экспортно-импортными операциями, становится возможным принятие законов, выгодных тем или иным группам, в том числе криминальным, на фоне блокирования законодательных актов, противодействующих коррупции.

Без создания антикоррупционных механизмов в законодательстве, без обеспечения неотвратимой ответственности за коррупционные правонарушения мы не сдвинемся с мертвой точки. Конвенцию ООН против коррупции и обе антикоррупционные Конвенции Совета Европы мы рассматриваем в качестве важнейших ориентиров в законотворческой работе.

Маргарет Киллерби, начальник Управления уголовных проблем Генеральной дирекции по правовым вопросам Совета Европы, подчеркнула, что проект, которому дается старт, должен привести к важным последствиям в четырех различных сферах. Во-первых, к ратификации Россией антикоррупционных Конвенций ООН и Совета Европы. Во-вторых, к сокращению коррупции в судебной системе. В-третьих, к отлаживанию практики изъятия доходов, нелегально полученных коррупционерами. В-четвертых, к созданию механизмов для наблюдения за тем, как это будет происходить в регионах.

Советом Европы подготовлен ряд исследований, полезных для использования в разных странах. Очень важны различные законы, Конвенции, рекомендации. Есть несколько значимых международных правовых документов, в том числе по тематике отмыwania незаконно приобретенных денег, незаконного использования внутренней информации, киберпреступлениям, терроризму. Исключительно важна резолюция Совета Европы, содержащая 20 руководящих принципов борьбы с коррупцией.

Многочисленные рекомендации Совета Европы содержат стандарты, полезные в борьбе с коррупцией, по таким темам, как борьба

с организованной преступностью, защита свидетелей, неправомерное поведение государственных официальных лиц, нарушения законов о финансировании партии и т.д. Готовятся дополнительные стандарты, в частности по торговле, незаконной миграции, отмыванию денег и финансированию терроризма. Есть проекты рекомендаций по оперативно-розыскной деятельности в борьбе с организованной преступностью.

Созданы два важных антикоррупционных органа — ГРЕКО, т.е. группа государств против коррупции, и организация МАНИВАЛ, работающая в рамках Совета Европы над вопросами, которые не покрываются работой комиссии ФАТФ. Мы с нетерпением ждем, когда Россия станет членом группы ГРЕКО. МАНИВАЛ занимается оценкой состояния дел в 30 странах-членах Совета Европы, в т.ч. в России.

После этого **Михаил Гришанков**, вновь занявший председательское место, официально представил проект приведения российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами. Действие проекта ограничено жесткими временными рамками. Было бы неправильно пытаться охватить все аспекты антикоррупционной проблемы. Необходимо сосредоточить весь потенциал проекта на 3-4 ключевых направлениях. Имеется принципиальное взаимопонимание с нашими западными партнерами, мы находимся на улице с двухсторонним движением.

Александр Зегер напомнил, что Совет Европы работает с руководством России в данной сфере уже несколько лет. Стартующий сегодня проект охватывает очень непростые темы. Особенно щепетильна тема коррупции в судебной системе — ведь именно судьи должны бороться с коррупцией. Но судьи также должны быть независимы, и это порождает дополнительную сложность подотчетности судей, обеспечения чистоты судебных рядов. Очень сложен вопрос возвращения незаконно вывезенного в страну происхождения. Если российский опыт и международный опыт будут совмещены, можно будет разработать очень конкретные проекты законов.

Председатель Комитета Государственной Думы по международным отношениям **Константин Косачев** привлек внимание к тому факту, насколько полезна для России ее вовлеченность в международное сотрудничество по борьбе с коррупцией. Проблема российской коррупции очевидна не только нам, живущим в России, но и тем, кто заинтересованно следит за развитием событий в нашей стране. Российское законодательство в самых разных сферах весьма расплывчато. В нем огромное количество «вилкок», которые позволяют самым различным инстанциям, начиная от судебных и заканчивая коммунальными службами, трактовать это законодательство удобным образом, создавая самое широкое поле для мздоимства.

Вступая в Совет Европы в 1996 г., Россия взяла на себя обязательство подписать и ратифицировать Конвенции об уголовной ответственности и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. До подписания второй Конвенции у нас пока дело не дошло, это недоработка правительства. Пока ни Минюст, ни МИД на парламентские призывы не откликаются. В рамках Совета Европы предложено провести кодификацию имеющихся Конвенций Совета Европы, и сделать ряд из них, включая антикоррупционные Конвенции, обязательными для всех государств-членов Совета Европы. Это ускорило бы и наше присоединение к ним.

Владимир Плигин, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному и гражданскому законодательству, говорил о своевременности проекта. Трансформационный период в российской экономике подходит к концу. Завершается создание новой системы собственности. Придание институту собственности стабильного характера снизит роль коррупционного фактора.

Существует стереотип о коррупционности российских судов. Общество резко реагирует на неправосудные акты, но преувеличенная оценка коррупции в судах объективно не соответствует действительности. Любое решение суда по вопросам собственности не нравится одной из сторон, которая может предпринять немалые усилия с целью скомпрометировать судью. Нужно найти грань между невмешательством и обеспечением такого уровня прозрачности, который бы исключил возможность проникновения коррупции в суды.

Уровень защищенности судей и уровень невмешательства государства в работу судов сегодня в России по многим параметрам значительно выше, чем в европейских сообществах. Возможно, российские стандарты следует приблизить к европейскому образцу.

Коррупция — не только внутригосударственная, но и глобальная угроза, сказал руководитель регионального управления по России и Белоруссии Управления ООН по наркотикам и преступности **Флавио Мирелла**. Тот факт, что доходы, полученные от коррупции, обычно переводятся в какие-то другие страны и скрываются там, побудил разработчиков Конвенции ООН включить в нее очень важные положения об укреплении международного сотрудничества в уголовном наказании за это деяние. Конвенция ввела очень радикальную норму по возвращению активов и возмещению ущерба. Конвенция предусматривает обязательную криминализацию незаконного обогащения, злоупотребления служебным положением, воспрепятствования правосудию. Она предусматривает замораживание, изъятие и конфискацию доходов, полученных от преступной деятельности.

Управление ООН по наркотикам и преступности с самого начала участвовало в разработке Конвенции, мы подготовили сборник реко-

мендаций, включающий практически все, что необходимо и полезно государствам-участникам Конвенции, независимо от того, какие у них правовые системы и уровень развития.

Анатолий Сафонов, специальный представитель Президента Российской Федерации по вопросам противодействия международному терроризму и транснациональной преступности, привлек внимание к двум системным особенностям Конвенции ООН. Первая касается возвращения активов в страну происхождения. Это крайне важный, особенно для России, вопрос. Российская делегация много работала над тем, чтобы застолбить эту очень важную юридическую норму, которая хоть и не в полной мере, но отражена в Конвенции. Пока что громадные активы продолжают уходить из страны, что наносит колоссальный ущерб нашей экономике, и не только экономике.

Вторая особенность состояла в том, что наша делегация с самого начала видела объем расхождений между российскими законами и требованиями Конвенции. Видела и спрашивала себя: как быть? Либо сперва внести поправки, воздержавшись от подписания и ратификации, либо делать это параллельно, либо даже с опережением? Был выбран наиболее оптимальный путь, важный и для России, и для более полновесного политического звучания Конвенции. Мы подписали эту Конвенцию и сразу же информировали все высшие органы власти России о предстоящей ратификации, о необходимости готовить и вносить изменения и дополнения в наши законы. Но мы не сделали эту работу обязательным условием ратификации. В теории, было бы правильнее вначале внести изменения, а затем присоединиться к Конвенции. Но, зная силу нашего бюрократического аппарата и ожидаемые последствия такого порядка действий как внутри страны, так и вне, мы пошли на присоединение к Конвенции.

Сейчас мы находимся на последнем этапе подготовки к ратификации. У нас не согласовано кое-что с Центробанком, в ближайшее время мы закончим весь согласовательный механизм. Ратификация не станет концом работы. Работа тогда-то и начинается, особенно в части международного сотрудничества. Есть два европейских института — Европол и Евроюст. Это полноформатные институты, которые прошли непростой путь, встали на ноги, работают. Мы вправе ассоциироваться в этих институтах. Не раз наши делегации — и парламентские, и исполнительной власти, и профильные — посещали их. Но как мы продвинулись за два-три года? К Евроюсту с большим трудом наладился корреспондентский путь, появился офицер связи со штаб-квартирой в нашей Генеральной прокуратуре. И уже есть реальная отдача. По Европолу до сих пор неясно, как будет работать офицер связи: либо по аналогу Европол—Норвегия, либо по аналогу

Европол—Колумбия. У Колумбии узкая проблема: кокаин. У нас же много сегментов сотрудничества. Но до сих пор офицера по связи в Гааге нет. Эти трудности — повод не для критики, а для оценки того потенциала, который кроется в сотрудничестве с Евросоюзом и в том потенциале, который несет в себе Конвенция ООН.

Манфред Мёреншлагер напомнил, что никогда не оказывается давления на какие-то страны, чтобы они приняли весь документ в полном объеме. На национальном уровне и на уровне Совета Европы могут быть определенные разночтения. Это стало новшеством: было признано, что могут быть сделаны определенные оговорки и заявления, хотя мы просили и просим сделать так, чтобы их число было минимальным. Этот подход сработал, число заявлений и оговорок невелико.

Перечислив особенности и новеллы Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, г-н Мёреншлагер обратил внимание на то, что сама возможность появления такого документа стала предметом удивления для многих, потому что в прошлом различия между странами с общим правом и континентальными странами казались сначала непримиримыми, в частности, в вопросах ответственности юридических лиц.

Согласование этой нормы было очень нелегким. Для каких-то стран оно означает введение ее в национальное право, что всегда связано с необходимостью переосмыслить какие-то концепции уголовного права. Это будет индивидуальным решением и ответственностью каждой страны.

* * *

Совещание экспертов по этой же теме продолжилось 13 апреля 2005 г. Председательствовал **Алексей Волков**, член Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции.

С докладом «Оперативно-розыскное право как инструмент борьбы с коррупцией в России и государствах Европы» выступил **Олег Вагин**, заместитель начальника НИИ Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации. Он, в частности, сказал, что за счет высокого уровня коррупции происходит значительное накопление криминального потенциала в обществе. Масштабы и последствия преступлений в экономической сфере, теракты, незаконный оборот оружия, взрывчатых веществ и устройств, наркотиков становится возможным и поддерживается за счет включения коррупционных механизмов. Поэтому борьба с коррупцией — это борьба с преступностью в целом.

По различным оценкам коррупционные преступления выявляются в пределах от одной десятой процента до двух процентов от совершаемых. Фактический уровень только взяточничества может в

два с лишним раза превышать количество преступлений всех видов, регистрируемых в стране за год. Даже по выявленным фактам осуждается лишь 20-26 процентов коррупционеров. Резкий перелом в борьбе с коррупцией невозможен без резкого усиления всего арсенала ОРД. Сегодня это, по существу, единственный реальный инструмент выявления коррупционных преступлений, оперативной разработки субъектов этих преступлений, обеспечения их раскрытия и расследования.

Российское оперативно-розыскное законодательство в силу объективной сложности регулируемых им общественных отношений не лишено пробелов, коллизий, скрытых изъянов, что создает благоприятную почву для злоупотреблений при его применении либо позволяет оценивать правомерные действия участников ОРМ как противоправные и даже криминальные, что делает их уязвимыми и потому недостаточно инициативными.

Повышенный риск в применении ОРМ связан с возможностью по-разному толковать положения закона, с возможностью субъективной оценки действий субъектов или участников ОРМ даже при наличии документальных подтверждений. Это относится прежде всего к таким наиболее эффективным мероприятиям, как оперативное внедрение, контролируемая поставка, оперативный эксперимент. Эти мероприятия рекомендованы и международно-правовыми документами.

Известно, что большинство фактов взяточничества выявляется и раскрывается при проведении оперативного эксперимента, однако на практике возникают проблемы, связанные с тем, что, согласно ФЗ об ОРД, это мероприятие может проводиться только для выявления тяжкого и особо тяжкого преступления, тогда как под эту категорию попадают далеко не все случаи коррупции. Эта норма обедняет оперативно-розыскную практику.

Часть правоприменителей видят в оперативно-розыском праве угрозу правам человека, национальным интересам, источник беззакония и произвола, усматривают в оперативном эксперименте элемент провокации. Как следствие, задержанные с поличным нередко освобождаются от уголовной ответственности на основании того, что преступление было якобы спровоцировано самим мероприятием. Это же относится к оперативному внедрению и проверочной закупке, т.е., к мероприятиям, подпадающим под признаки агентурных операций с точки зрения Конвенции ООН против коррупции и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.

Проведенный нами экспертный опрос судей различных уровней показал, что в судебном процессе защита, как правило, ставит вопрос о провокационности действий субъектов ОРД. Это отметили

почти 70 процентов опрошенных. При этом 57% респондентов отмечают, что представители защиты требуют привлечения участников ОРМ к ответственности, квалифицируя их действия как провокацию преступления, как соучастие в преступлении или превышение должностных полномочий.

Практика страдает в связи с отсутствием законодательного определения и детальной регламентаций ряда ОРМ. Представляется целесообразным внести в ФЗ об ОРД определения общего или родового понятий ОРМ, дать официальное толкование содержания каждого отдельно взятого мероприятия. Провокация преступления в ОРД запрещена, в связи с чем необходимо дать легитимные определения понятий «тактика ОРД» и «провокация». Это тем более важно, что в УК закреплена норма об уголовной ответственности за провокацию взятки или коммерческого подкупа.

За основу совершенствования ОРД и ее законодательного регулирования необходимо принять многолетнюю практику российских субъектов ОРД и зарубежной оперативно-розыскной практики, опыт зарубежного правового регулирования ОРД, рекомендации и предписания, излагаемые в документах ООН.

После известных событий 11 сентября 2001 г. в США и в ряде государств Европы были внесены изменения в законодательные акты, связанные с усилением оперативно-розыскной составляющей. Эти изменения расширили возможности спецслужб с точки зрения проведения таких ОРМ, как электронное наблюдение, электронный контроль, агентурные операции, контролируемая поставка, проверочная закупка, мониторинг компьютерных сетей и т.д. Эти же мероприятия широко применяются не только против террористов, но и в борьбе с коррупцией и отмыванием преступных доходов.

В зарубежной оперативно-розыскной практике отмечена эффективность оперативного эксперимента в рамках спецопераций. В США это мероприятие широко используется как для раскрытия фактов коррупции, так и для выявления лиц, склонных к коррупционным преступлениям.

Эффективная борьба с преступностью возможна лишь при условии, когда сами борцы находятся под защитой государства и защищены не меньше, чем криминалитет. ФЗ об ОРД предусматривает нормы о социальной и правовой защите участников ОРД, определяет их правовой статус, однако эти нормы декларативны. В законе сказано, что никто не вправе вмешиваться в законные действия должностных лиц и органов, осуществляющих ОРД, за исключением лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом. Однако, вследствие пробелов в правовом регулировании, законность этих действий может быть подвергнута сомнению в любой момент. Есть

явное несоответствие закона «О прокуратуре» закону об ОРД. Регламентируя прокурорский надзор за ОРД, закон «О прокуратуре» определяет, что предмет прокурорского надзора устанавливается специальным законом. Этот специальный закон и есть ФЗ об ОРД. Однако, в ФЗ об ОРД о предметной деятельности надзора нет ни слова.

Процессы глобализации в мире неизбежно влекут за собой увеличение масштабов коррупции. В условиях глобализации коррупция преодолела государственные границы и стала явлением международным. Незаконные махинации транснациональных корпораций стали затрагивать интересы и благосостояние многих стран. Перспективы более широкой интеграции России в мировую экономику, в т.ч. международные кредитно-финансовые институты, объективно усиливают интеграцию коррупционеров.

В ФЗ об ОРД заложены предпосылки для международного сотрудничества. В частности, основанием для проведения ОРМ могут быть запросы правоохранительных органов иностранных государств и международных правоохранительных организаций в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Но для эффективной оперативно-розыскной работы требуется минимальное ограничение свободы действий и максимальная быстрота решения возникающих проблем. Поэтому особое значение приобретает детализация правового регулирования и организационная проработка процедур взаимодействия, учитывая предпочтения государственного суверенитета перед практической целесообразностью и возможность осуществления ОРМ лишь национальными органами. Хотя рутинный порядок письменных запросов по делам оперативного учета явно сдерживает возможности ОРД, этот порядок является единственным возможным и нуждается в режиме максимального благоприятствования.

Очень важно предусмотреть возможности взаимодействия правоохранительных органов не только через центральные органы, но и напрямую. Важнейшей для нас является борьба с легализацией, отмыванием преступных доходов. В России создана федеральная служба по финансовому мониторингу, ФСФМ. Эта служба, как орган финансовой разведки, входит в международную группу органов финансовой разведки. Вместе с тем эта служба не является субъектом ОРД. Наделение ее этой функцией, создание оперативно-розыскных подразделений, нацеленных на проведение ОРМ, существенно повысит ее эффективность. Это причислит данную службу к органам дознания, что существенно увеличит ее возможности.

Между подписанной Российской Федерацией Конвенцией ООН против коррупции и ФЗ об ОРД явных несоответствий в части норм оперативно-розыскного характера не усматривается. Вместе с тем,

пробелы в правовом регулировании ОРД определяют необходимость совершенствования закона.

Эксперт Федеральной службы безопасности Российской Федерации **Анатолий Норченко** задал докладчику вопрос о соотношении компетенции субъектов ОРД и подследственности их как правоохранительных органов. Он пояснил: в соответствии с законом, ФСБ имеет одной из своих задач борьбу с коррупцией, но мы можем заниматься расследованием коррупции только в случае, если мы её выявили при расследовании преступлений прямой подследственности. Выходит, задача выявления коррупционных преступлений перед нами не стоит, и достаточно большой оперативно-розыскной потенциал ФСБ не используется на этом направлении. Более того, при выявлении таких преступлений мы, в соответствии с УПК, передаём материалы по подследственности. Это подследственность прокуратуры. Какие же у нас возможности по борьбе с коррупцией?

Задачи ОРД, согласно закону, состоят не только в выявлении и раскрытии преступлений, но и в их предупреждении и пресечении, уже вне рамок УПК. Но у нас нет возможности для таких действий, поскольку нас ограничивают подследственностью. Эта сложная обусловленность резко ограничивает роль ФСБ в борьбе с коррупцией, хотя данная задача стоит на втором месте после борьбы с терроризмом. А ведь коррупция поддерживает существование терроризма, в частности, его финансирование.

Олег Вагин ответил, что законодательное разграничение функций субъектов ОРД не является случайным. Оно не ограничивает ФСБ в выявлении коррупционных преступлений, не относящихся к их компетенции. Да, оно обязывает передачу этих дел по подследственности. Но с чем это связано? С тем, чтобы возможности такой мощной службы, как ФСБ, не использовались на выявление относительно мелких фактов коррупции, с помощью которых можно отчитываться о проделанной работе, а чтобы работа в целом была ориентирована на выявление коррупционных преступлений в сфере органов государственной власти. Вот на что нацеливает закон.

Председательствующий **Алексей Волков** напомнил, что в недалеком прошлом эта тема была закрыта для публичного обсуждения. Сегодня литература об ОРД свободно продается в книжных магазинах.

Слово попросил эксперт Совета Европы **Георгий Рупчев**, прокомментировавший тему провокаций и дачи взятки. Он сказал, что считает неразумным ограничивать возможности правоохранительных органов в определении случаев подкупа, содержащиеся в главе 304 УК РФ (глава «Преступления против правосудия»). Их можно рассматривать как средство обороны должностных лиц, замешанных в коррупции.

В Болгарии тоже есть аналогичное положение, но и его необходимо убрать. Такие нормы сохранились в законодательствах других бывших соцстран. Это будет одна из моих рекомендаций в рамках проекта: устранить положение о провокации подкупа, дачи взятки. Для того, чтобы сохранить равновесие, можно использовать защиту того, кто дает взятку. Такая защита предусмотрена в примечании к статье 291. Тот, кто дает взятку, не подвергается наказанию, в случае вымогательства со стороны должностного лица. Или же, если он добровольно уведомил правоохранительные органы о взятке. В нашей стране тоже предусмотрено такое положение, оно есть в Словакии, в Чехии. В Румынии взятка должна быть возвращена тому, кто дает взятку, что странно. Это, конечно, создает возможности для злоупотреблений.

Все это наследие советских времен. Взяткодатель считался в какой-то степени жертвой по отношению к должностному лицу. В нынешних условиях это звучит уже странно, потому что очень часто бизнесмены сами выступают инициаторами взяток.

Будет правильно, если в России рассмотрят возможность убрать эти особые средства защиты активного взяткодателя. Когда рабочая группа ОЭСР оценивала уголовное законодательство Болгарии, она критиковала сходные положения, но убедить власти убрать это положение не смогла.

Манфред Мёреншлагер, эксперт Совета Европы, глава делегации ФРГ в группе ГРЕКО, добавил к словам Рупчева, что аналогов обсуждаемой нормы нет в Западной, Южной и Северной Европе. Провокация дачи взятки в американской практике обозначается специальным термином, соответствующим русскому слову «подстава». Суд должен вынести решение, насколько это является дачей взятки. Например, если я предлагаю взятку, а коллега полицейский для получения доказательства ведет съемку, этого недостаточно. В понимании суда правонарушение подкупа включает намерение должностного лица выполнить за взятку какие-то действия. Другие ситуации не являются дачей взятки. При подставе полученные доказательства исключаются из рассмотрения.

Предусматривать такое правонарушение не обязательно. Можно обсудить другое — разграничения, касающиеся шантажа. В Германии должностное лицо, вымогающее взятку, используя давление или принуждение, будет наказано за шантаж и за требование взятки. Это два правонарушения. А как рассматривать действия взяткодателя? В нашей стране объект шантажа не всегда освобождается от наказания, все зависит от того, какого рода принуждение имело место. К примеру, если должностное лицо требует взятку за продление лицензии — это не оправдание для взятки, и взяткодатель может быть

наказан. Поэтому недостаточно просто нормы о том, что лицо освобождается от наказания, если имело место вымогательство взятки, нужны разграничения.

Другое дело, если вымогательство сопровождается угрозами телесного ущерба, угрозами жизни. В Германии освобождение от наказания предусматривается только, если вы можете доказать, что оказались в угрожающей ситуации. Необходимо проявить осторожность: очень легко говорить о шантаже, но необходимо четко определять, что это за шантаж.

Когда речь идет об оперативных мероприятиях, о прослушивании телефонных разговоров, использовании специальных устройств и т.д., следует обособить такую сферу, как коммерческий подкуп. В ФРГ действуют определенные различия в использовании розыскных методов применительно к подкупу государственных должностных лиц и к коммерческому подкупу. Использование «жучков» для прослушивания возможно для выявления серьезных случаев подкупа должностных лиц, государственных должностных лиц. Но «жучки» не используются для выявления коммерческого подкупа. Кто в России принимает такое решение, правоохранительные органы или суды?

В США всегда необходимо, чтобы такое решение принял судья. В Германии тоже нужно решение суда, но возможно исключение — в случаях крайней срочности вопроса. Если вероятно задержка с принятием судебного решения, прокурор может применить такую меру. Но суд в течение нескольких дней должен подтвердить свое согласие, т.к. иначе действие решения будет приостановлено.

В Германии прослушивание телефонных разговоров, любых телекоммуникационных связей применяется, главным образом, когда речь идет об убийствах, о терроризме, о наркопреступлениях. В других сферах это скорее исключение, чем правило. Хотелось бы знать, каков российский опыт такого рода.

Олег Вагин пояснил, что закон об ОРД, безусловно, предусматривает мероприятия, ограничивающие конституционные права граждан — тайну телефонных переговоров, тайну корреспонденции, неприкосновенность жилища. Эти ОРМ проводятся исключительно с санкции суда. В случаях, не терпящих отлагательства, они могут проводиться без решения суда, но с уведомлением судьи в течение суток. Если суд не дает санкции, мероприятия немедленно прекращаются.

Они не проводятся для выявления преступлений небольшой и средней тяжести, а только по тяжким и особо тяжким преступлениям. Практика складывается неоднозначно, в зависимости от субъектов ОРД и их возможностей.

Мероприятия проводятся по-разному. Одно дело, когда мероприятие проводится негласно. Мероприятие может проводиться и

без судебного решения в случае угрозы безопасности человека, по его письменному заявлению. Тогда один абонент знает о прослушивании, а другой нет.

Не назвавший себя участник совещания прояснил вопрос об ответственности за провокацию взятки по УК РФ. Активная дискуссия по этому вопросу шла несколько лет. Еще в прошлом году активно обсуждался вопрос об исключении статьи 304 из УК РФ. Главный инициатор исключения этой статьи депутат Ковалев сам снял свое предложение в ходе прений по этому вопросу в Государственной Думе, т.к. посчитал контрдоводы нескольких российских экспертов убедительными.

При системной коррупции в органах государственной власти и в правоохранительных органах исключение этой статьи стало бы инструментом активного использования провокации с целью избавиться от последних честных чиновников, работающих в правоохранительных органах и в органах государственной власти.

Для г-на Мёреншлагера: коммерческий подкуп в соответствии с УК РФ относится к категории преступлений не более чем средней тяжести, в связи с чем ОРМ по обеспечению расследования коммерческого подкупа не проводятся. Правы те эксперты, которые считают, что когда речь идет о совершении этого преступления в составе организованной группы, нужно повысить тяжесть этого преступления. Это может сделать только законодатель.

Манфред Мёреншлагер сказал, что хотел бы поточнее понять, можно ли использовать ОРМ — прослушивание телефонов, использование прослушивающих устройств в помещениях и т.д. — для расследования преступлений, связанных с подкупом государственных служащих, должностных лиц государства? Используется ли это?

На этот вопрос ответил **Владимир Овчинский**, советник Председателя Конституционного Суда Российской Федерации. Он сказал, что ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» был принят в августе 1995 г. и с тех пор КС Российской Федерации принял 13 определений по вопросам конституционности тех или иных положений этого закона. Все оспариваемые заявителями положения признаны конституционными. Половина жалоб была связана с прослушиванием телефонных переговоров и проведением оперативных экспериментов, в т.ч. в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в коррупционных действиях.

Нормы ФЗ об ОРД соответствуют не только Конституции Российской Федерации, но и международным стандартам, т.к. каждое решение КС Российской Федерации опирается, в первую очередь, на стандарты Совета Европы, членом которого является Россия. Кроме того, в определениях КС Российской Федерации сформулированы

развёрнутые понятия многих ОРМ, включая оперативный эксперимент, т.е. создание искусственных условий для проявлений преступной деятельности тех или иных лиц.

Правовые позиции, сформулированные в решениях КС Российской Федерации, носят форму федерального закона, являются судебным прецедентом, на основании которого происходит официальное толкование федерального законодательства, его соответствия конституционным положениям и международным стандартам.

Практически ни одно разоблачение коррупционеров, взяточников не прошло без проведения ОРМ, да и невозможно без них. Статистика применения тех или иных ОРМ, как по субъектам Федерации, так и по конкретным субъектам ОРД, является секретной и составляет государственную тайну, поэтому сведениями об эффективности использования тех или иных мероприятий я поделиться не могу.

Не всегда удастся использовать в качестве доказательств в уголовном процессе те или иные факты, задокументированные в ходе ОРД, т.к. порой документирование ведётся некачественно. Налицо неприятие ОРМ в обществе, сильное противодействие со стороны адвокатов и даже судебного корпуса. И не только у нас. В европейском сообществе общество очень болезненно воспринимает осуществление тех или иных ОРМ, поэтому не всегда удаётся достигнуть успеха. Но то, что эта деятельность законна, необходима, и без неё невозможна борьба с коррупцией, не вызывает сомнений.

Елена Волченская, советник аппарата Комитета по безопасности Государственной Думы, отметила, что российский закон об ОРД в части ограничения прав граждан в ходе проведения специальных ОРМ соответствует европейским стандартам, потому что и в Европе эти мероприятия проводятся в отношении подозреваемых в тяжких и особо тяжких преступлениях. Но принцип отнесения к тяжким и особо тяжким там другой.

Парадокс: мы не можем расследовать, проводить оперативно-розыскные мероприятия с использованием компьютерных систем, со снятием информации с каналов связи и так далее, т.к. компьютерные преступления не относятся к тяжким и особо тяжким. Это противоречит всей нынешней практике. Принципы ФЗ об ОРД устанавливались из каких-то общеправовых соображений, а наша электронная действительность требует действовать иначе. Пересматривая принцип отнесения преступлений к тяжким и особо тяжким, надо учитывать, что мы живем в информационную эпоху.

Когда мы внесли законопроект с соответствующими поправками в статью 6 ФЗ об ОРД, правительство в лице Минюста резонно предложило, чтобы мы сообща выявили все недостатки закона. Мы поня-

ли, что реформировать надо весь закон, точечными изменениями не обойтись. В МВД была создана специальная группа, которая готовила новую версию закона, не так давно она обсуждалась в Совете Федерации. По очень многим основополагающим вопросам у науки и практиков принципиально разная позиция, так что непонятно, когда этот законопроект попадет в Думу. Это будет зависеть от развития антикоррупционного законодательства.

Олег Вагин остановился на некоторых положениях проекта, упомянутого Еленой Волченской, подчеркнув, что не согласен с его концепцией в целом. Хотя бы потому, что он делал всю ОРД негласной, исключая всю его гласную составляющую, хотя это невозможно в принципе. Целесообразнее вносить дополнения и изменения, корректируя действующий закон, чтобы не менять практику в целом, чем обернулось бы принятие нового закона, проект которого был сомнителен с точки зрения Конституции Российской Федерации, с точки зрения других нормативных актов, с точки зрения потребностей практики. При этом он более внутренне противоречив, чем существующий закон об ОРД, хотя в нем есть прогрессивные нормы и моменты.

Манфред Мёреншлагер осветил вопрос о том, как в Германии меняются правовые нормы, связанные с прослушиванием помещений. Буквально на днях прошло обсуждение этого вопроса в парламенте. Год назад конституционный суд ФРГ принял решение, что прослушивание в помещениях может быть разрешено только в отношении очень серьезных и тяжких преступлений. Мы передали в парламент свое новое предложение о том, что такие методы неприменимы, когда речь идет о подкупе государственных официальных лиц, государственных чиновников в тех случаях, когда их должностные обязательства не нарушены.

Есть определенные различия между нарушением должностных обязанностей и другими случаями. Даже если должностные обязанности были нарушены, взятка имела место и должностное лицо, совершив правонарушение, не сделало то, что обязано было сделать, указанная норма не применяется, поскольку это может быть небольшим нарушением закона. Но когда сумма взятки очень велика или в случае подкупа как повторяющегося действия, когда взятка давалась несколько раз — т.е., в случае серьезных преступлений, применение такого прослушивания допустимо. Такова наша позиция, потому что прослушивание — очень серьезное нарушение прав личности и применение таких методов должно быть очень ограниченным. Существуют и другие ограничения.

Т.е., прослушивание должно быть средством, к которому прибегают в последнюю очередь. Если есть альтернативные средства, на-

до применять их. Мы готовимся внести свой законопроект в будущем году, т.к. конституционный суд установил для нас определенный срок. В течение следующего законодательного периода мы будем разрабатывать вопросы прослушивания в помещениях и установки специальных устройств, вопросы прослушивания телефонных разговоров.

Владимир Овчинский возразил против сужения проблемы. Совершенствование оперативно-розыскного законодательства нельзя свести только к вопросам допустимости прослушивания и к применению ОРМ в отношении взяточничества. Коррупция — один из элементов организованной преступности. Когда ведется оперативная разработка преступного сообщества, за которым шлейф тяжких преступлений, убийств, похищений людей, это всегда связано с коррупционными действиями. Нельзя отделять членов организованной преступной группы от коррупционеров, оказывающих им содействие.

Если похищаются бюджетные средства, то в этом участвуют коррупционеры, если совершается тяжкое преступление, то в нем обязательно замешаны как представители преступного мира, так и чиновники, поэтому ОРМ сразу же становятся многовекторными. Есть решение Конституционного Суда Российской Федерации, что если в орбиту ОРМ попадает лицо, в отношении которого не предполагалось проводить мероприятие, то к нему сразу же применяется полный комплекс ОРМ. Это касается и взяточполучателей и участников любых форм коррупционной деятельности.

Георгий Рупчев обратил внимание коллег на то, что сохранение ст. 304 УК может быть воспринято общественностью как перестройка государственных чиновников. Это был бы неправильный сигнал населению. Было бы правильно исключить это положение.

Затем г-н Рупчев поделился опытом имплементации международно-правовых норм в законодательство Болгарии. Законодателям особенно трудно было достичь согласия относительно того, что нематериальные выгоды, нематериальные блага и нематериальные преимущества могут составлять взятку.

Говоря о несовпадениях между положениями российского права и международными документами по борьбе с коррупцией, г-н Рупчев затронул вопрос определения иностранного должностного лица. Видимо, в то время, когда формулировалась ст. 204 УК РФ и разрабатывалась идея «иных организаций», авторы собирались включить в понятие «лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации» также официальных должностных лиц иностранных государств, иностранных должностных лиц. Иначе были бы введены такие понятия, как «национальные организации», «иностраные организации», «международные организации». Следует

включить в УК РФ определение иностранного должностного лица, последовав рекомендациям Конвенций ООН и ОЭСР о принятии автономного определения иностранного должностного лица. Оно могло бы охватывать иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.

После этого **Манфред Мёреншлагер** выступил с докладом «Некоторые специальные правовые инструменты борьбы с коррупцией, изложенные в Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию: ответственность юридических лиц, взяточничество, конфискация доходов» (см. изложение в настоящем сборнике).

Председательствующий **Алексей Волков** обратился к участникам семинара с напоминанием, что по данным как российских, так и американских исследователей наиболее крупным корруптором является организованная преступность. Надо обратить внимание не только на того, кто продается, но и на того, кто подкупает. Было бы очень полезным в большей мере выявить взаимосвязь организованной преступности и коррупции, к чему призывает и Конвенция ООН.

Генеральный директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Транспаренси Интернешнл — Россия» **Елена Панфилова** сказала, что отмеченные противоречия между российским и международно-признанным уголовным законодательством, которые могли бы стать проблемой, преодолимы. Экспертного потенциала, российского и западного, вполне хватит для устранения этих противоречий. До сих пор трудность процесса служила отговоркой, позволявшей очень долго ничего не делать, ссылаясь на почти непреодолимую серьезность противоречий, которые надо обсуждать еще лет пять и только потом, может быть, что-нибудь сделать. Программа, осуществляемая Комиссией по противодействию коррупции Государственной Думы, уже стала исключением из этого печального правила.

Международные Конвенции тоже порой противоречат друг другу. Когда мы обсуждаем понятие «незаконное обогащение», вспомним, что Совет Европы его исключал, когда Организация Объединенных Наций включала. Дело в разном составе стран-участниц.

Ситуация с коррупцией в России сейчас ближе к той, с которой начинал Гонконг, а не к Германии того периода, когда она начинала вносить соответствующие изменения в законодательство. Требуются очень серьезные усилия с тем, чтобы справиться с проблемой незаконного обогащения. В связи с этим говорить, что мы скорее ближе к европейской ситуации, чем к ситуации Гонконга, неразумно. Но мы, как общественная сила, со своей стороны сделаем все, что надо.

Не назвавший себя участник совещания сказал, что видит реальные перспективы в ближайшее время учесть такие рекомендации, как включение нематериальной выгоды в составы взяточничества, как исключение ст. 304 УК РФ. Последнее предложение очень своевременно, т.к. ст. 304 в сегодняшней версии появилась в УК РФ, когда в действовавшем тогда УПК не было понятия допустимости доказательства. С появлением этого понятия стало бессмысленно получать доказательства путем провокации, т.к. использовать их нельзя. За злоупотребления при получении таких доказательств должностное лицо может отвечать по другим прямым составам — за превышение полномочий и т. д. По сути, ст. 304 сама умерла естественной смертью.

Перспективно предложение об уточнении круга субъектов ответственности за коррупцию, об иностранном должностном лице как специальном субъекте ответственности. Мы сейчас мучаемся над проблемой, как расширить круг должностных лиц за счет государственных служащих, выполняющих публичные функции.

Что, безусловно, встретит трудности, так это конфискация в случаях незаконного обогащения и вопросы ответственности юридических лиц. Тут нам необходимо продолжать сотрудничество, нужна ваша помощь, мы на нее рассчитываем.

Азалия Долгова, заведующая отделом НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации отметила, что почти все рекомендации европейских коллег достойны внимания. Но никуда не деться от того, что позиции экспертов и позиции политиков не всегда совпадают. Неизбежны огромные трудности при установлении ответственности выгодополучателя, не являющегося должностным лицом. Это может быть член семьи, родственник, близкий. Статья 290 Уголовного кодекса не случайно находится в главе «Преступления против государственной власти и интересов государственной службы»: субъектами этих преступлений являются только должностные лица. Мы в силах решить вопрос об ответственности для государственного служащего, но его жену, брата, любовницу очень трудно делать ответственными наравне с чиновником. Видимо, мы сможем решить задачу с помощью понятия «неимущественного блага».

Председательствующий **Алексей Волков** уточнил, что речь идет не об ответственности жены. Когда деньги передаются жене или другому лицу, ответственность несет именно само должностное лицо, именно он совершает данное деяние. Вопрос о третьем лице включается в том смысле, что выгода может быть предоставлена какому-то третьему лицу. Сейчас мы не обсуждаем ответственность этих третьих лиц. Речь идет о преступном деянии государственного долж-

ностного лица, потому что именно через него кто-то получает ненадлежащую выгоду.

Закрывая совещание, председательствующий **Алексей Волков** сказал, что хотя позиции политиков и экспертов не всегда совпадают, времена меняются и сближение происходит. Международные обязательства России будут выполнены. Не все политики одобряют деятельность комиссии, не всем нравится это продвижение, но это их личная позиция, не более того. Наша задача — подготовить качественные документы для рассмотрения Государственной Думой. Нет никаких сомнений, что будет открытое публичное обсуждение рассматриваемых здесь вопросов.

Международные стандарты борьбы с коррупцией: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ООН против коррупции

*Манфред Эрнст Мёреншлагер,
магистр гражданского права, Бонн, Германия*

В докладе доктора Мёреншлагера были затронуты три аспекта правовых инструментов борьбы с коррупцией: взяточничество, ответственность юридических лиц, конфискация доходов.

Взяточничество

В Конвенции Совета Европы содержится 14 видов взяточничества, включая злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание денег и приготовление к преступлению, касающемуся операций со счетами.

В этой области под Конвенцию ООН 2003 года в категорию коррупционных преступлений подпадает даже большее количество преступлений, а именно, другие преступления, совершаемые государственными должностными лицами, такие как хищение, незаконное завладение или другое отчуждение собственности, использование служебного положения в корыстных целях, незаконное обогащение и, кроме того, такие преступления, как хищение в частном секторе, отмывание доходов, сокрытие, аналогичное получению украденной собственности и препятствование отправлению правосудия. «Использование служебного положения в корыстных целях» означает выполнение или невыполнение какого-либо действия, в нарушение законодательства, должностным лицом при исполнении его должностных функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого ... или иного физического или юридического лица». «Незаконное обогащение» — это «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которому он не может дать разумное обоснование». Но, что касается двух вышеупомянутых правонарушений, государства-участники не обязаны включать их, а лишь рассмотреть вопрос об их принятии.

Что касается классических видов взяточничества, российское законодательство в значительной мере соответствует международным стандартам. Однако, международные Конвенции не только предусматривают такие деяния как получение взятки, но также, с одной стороны, испрашивание (вымогательство), а с другой стороны, предложение и обещание взятки. Эти последние из упомянутых деяний не полностью отражены в общем положении о «неоконченных преступлениях» в ст.29 и 30 Уголовного кодекса РФ. Наказуемым считается приготовление к преступлению, только если (в особенности) когда речь идет о тяжком преступлении (ст.15, пункты 4,5). Поэтому предлагается ко всем случаям подкупа добавить четкие положения о таких деяниях, как предложение, обещание и испрашивание (вымогательство) взятки. Кроме того, что четкие ссылки на эти деяния будут полностью соответствовать формулировкам международных документов, они помогут дать более конкретное определение наиболее важных видов неоконченных преступлений в сфере взяточничества.

Российское законодательство ограничивает взятки в виде «денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера», т.е. выгодами материального характера. Конвенция Совета Европы требует включения «любого неправомерного преимущества», а Конвенции ООН «какого-либо неправомерного преимущества». Согласно комментарию к Европейской Конвенции, предоставляемые неправомерные преимущества обычно носят экономический характер, что, разумеется, правильно, но они могут быть и нематериального характера.

Международные инструменты не только предусматривают случай, когда преимущество дается или принимается должностным лицом, но также для «любого иного лица» (Совет Европы) или «другого физического или юридического лица» (ООН). Эти положения распространяются, по крайней мере, на случаи, когда взятка дается — на основании соглашения с данным должностным лицом — членам семьи, родственникам, организации, которую представляет это должностное лицо или к которой оно принадлежит, и политической партии, членом которой оно является.

Наблюдаются расхождения в международных документах в определении термина «публичное (государственное) должностное лицо». В отличие от Совета Европы и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, которые просто ссылаются на национальное законодательство, Конвенция ООН проводит несколько отличий. Понятие «национальное публичное должностное лицо» означает, во-первых, «любое лицо, занимающее какую-нибудь должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе», во-вторых, «любое другое лицо, выполняю-

щее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве... и как это применяется в соответствующей области правового регулирования...» и, в-третьих, любое другое лицо, определяемое как таковое во внутреннем законодательстве». Первая альтернатива является автономным определением. Примечание к ст. 285 Уголовного кодекса РФ дает широкое определение, которое также включает парламентариев, хотя прямо их не упоминает. Мне также не ясно, в какой степени сюда включены служащие публичных (государственных) предприятий, в особенности, когда такие предприятия юридически оформлены как частные корпорации. Еще одна проблема — в пункте 4 примечания к ст. 285. Он исключает тех государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, которые не включены в категорию должностных лиц, из числа государственных должностных лиц.

Определение «иностранное публичное должностное лицо» в Конвенции ООН для отдельного (имеющего обязательную силу) преступления в виде активного подкупа иностранных публичных должностных лиц не делает ссылки на внутреннее законодательство и тем самым становится автономным определением и может пойти дальше, чем определение «национальное публичное должностное лицо» (что с общепринятой точки зрения уголовного права не бесспорно, но которое, тем не менее, вошло в международное уголовное право и, возможно, будет оказан нажим с целью также расширить понятие «национальное публичное должностное лицо»).

В обеих конвенциях требуется криминализовать только активный подкуп иностранных публичных должностных лиц. В то время как Совет Европы предусматривает подкуп в отношении всех видов официальных действий, Конвенция ООН — вслед за Конвенцией ОЭСР — ограничивает это обязательство случаем, когда это совершается «для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел».

Даже сфера применения положения о подкупе иностранных должностных лиц может быть ограничена. Международные инструменты требуют включения лишь случая, когда взятка дается и т.п. с тем, чтобы иностранное публичное должностное лицо совершило противозаконное деяние («нарушение служебного долга»), включая, однако, ситуацию, когда речь идет о дискреционном праве (предоставление органам полномочия действовать по собственному усмотрению в зависимости от обстоятельств). Такое ограничение возможно в соответствии с пояснительными замечаниями к Конвенции

ООН; на уровне Совета Европы для такого ограничения требуется письменное закрепление.

В отношении подкупа членов международных организаций необходимо принять во внимание, что Совет Европы принимает под свою защиту только те организации, членом которых государство-участник является или — в отношении международных судей — чья юрисдикция принимается государством-участником. На уровне ООН, как и в случаях подкупа иностранных публичных должностных лиц, внутреннее законодательство может ограничить это преступление «нарушением служебного долга». В отличие от Конвенции ООН, Совет Европы распространяет эти обязательства на пассивный подкуп.

Что касается взяточничества в коммерческом секторе, соответствующие статьи обеих Конвенций не имеют обязательной силы. Описания активного и пассивного подкупа почти идентичны. Следует подчеркнуть, что сфера применения не ограничивается подкупом руководителей, а включает все случаи подкупа какого-нибудь лица, работающего в частном секторе.

Ответственность юридических лиц

Рост частных корпоративных образований вместе с развитием промышленности, коммерции и торговли создал новые угрозы экономике и гражданам и привел к необходимости разработать и применить новые контрмеры. В наши дни экономические преступления, включая преступления, связанные с коррупцией, часто совершаются именно предприятиями. Наказание отдельного лица может не соответствовать той степени, в которой сама компания и ее организационные промахи ответственны за совершение корпоративного преступления. Это привело к убеждению и даже к необходимости, в дополнение к санкциям и мерам против отдельных лиц, ввести также санкции и меры против предприятий. На юридическом языке это называется обязанностью юридических лиц или корпоративной ответственностью.

Последние поправки в национальном законодательстве являются еще одним шагом в продвижении корпоративной ответственности; включение (имеющих обязательную силу) положений на международном уровне, а именно в многосторонние Конвенции: в 1997 году на уровне Европейского союза и ОЭСР, в 1998/99 годах на уровне Совета Европы и с 2000 года даже на уровне ООН.

В 1998 году после принятия Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совет Европы впервые включил обязательные положения о корпоративной ответственности.

Включение такого положения в эту Конвенцию и другие международные инструменты стало возможным, однако, на основе компромисса из-за все еще существующих расхождений между англо-американскими и странами континентальной Европы. Вторая особенность состоит в том, что соответствующие положения всегда относятся к определенным преступлениям, характерным для соответствующего документа. Для Конвенции ООН против коррупции характерным является ее широкое толкование коррупции, применимое к положению об ответственности юридических лиц. Оно предусматривает гораздо больше преступлений, чем аналогичное положение Совета Европы.

В отличие от Конвенций ООН и ОЭСР, в европейских инструментах предусмотрены основные элементы, необходимые условия корпоративной ответственности. Ответственность возлагается на юридическое лицо не только в тех случаях, когда преступление, касающееся коррупции, совершено лицом, занимающим руководящую должность, но также и когда преступник — лицо подчиненное, но когда преступление стало возможным из-за отсутствия надзора или контроля со стороны руководителя. Понятие «руководящая должность» должно основываться на «представительской функции», на «праве на принятие решений от имени юридического лица» или «на праве осуществления контрольных функций в рамках юридического лица». Санкции должны быть «эффективными, соразмерными и сдерживающими» и, по крайней мере, включать уголовные и неуголовные штрафы, которые также предусмотрены в Конвенции ООН.

Конфискация

Изъятие ст. 52 о конфискации собственности из Уголовного кодекса в конце 2003 года вызвало острую полемику в России. Это также касается связанного с этим положения о конфискации доходов от преступлений и конфискации инструментов преступления (т.е. имущества, оборудования и других средств, использовавшихся при совершении преступления), которое каждая страна, ратифицировавшая Конвенции Совета Европы об отмывании денег и коррупции и Конвенции ООН, касающиеся наркотиков, организованной преступности и коррупции, должна включить в свое национальное законодательство. Конфискация рассматривается как важное дополнительное оружие в классическом арсенале мер и санкций, особенно в борьбе против организованной преступности. Рекомендуется жесткий режим конфискации, который обеспечивает выявление, замораживание, арест и конфискацию финансовых средств и имущества, приобретенных незаконным путем. Необходимы также конкретные

механизмы сотрудничества с тем, чтобы каждая страна-участник могла произвести необходимые действия в соответствии с постановлением другой страны о замораживании и конфискации и осуществить надлежащее использование конфискованных доходов и имущества.

Существуют значительные расхождения в подходах и методах, используемых в различных правовых системах. Многие выступают за систему, когда разрешается конфисковать конкретное имущество, являющееся доходом от преступлений или имущество, оборудование и другие средства, использовавшиеся при совершении преступлений. Некоторые государства также признают конфискацию имущества за доходы, полученные прямо или косвенно от преступлений, или их замену. Другие страны предпочитают систему, основанную на стоимостной оценке, в соответствии с которой требуется уплатить денежную сумму, определенную на основании оценки стоимости доходов, а также стоимости инструментов преступления, непосредственно полученных от преступлений. Некоторые государства применяют стоимостную конфискацию (как дополнительное средство) при определенных условиях, напр. если доходы были проданы, спрятаны или уничтожены, или в случаях, когда они использованы или инвестированы. Применяются и комбинированные методы.

Международные правовые инструменты предоставляют значительную свободу действий в имплементации различных видов конфискации. Но при этом необходимо выполнение некоторых основных требований.

Внутреннее законодательство должно предусматривать положения — согласно классическому общепринятому определению, — которые «позволяют конфисковать или каким-либо иным образом лишить инструментов преступления, т.е. имущества, оборудования и других средств, использовавшихся при совершении преступления) и доходов [= экономического преимущества] от [соответствующих] преступных деяний..., или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам» (Конвенция Совета Европы об отмытии денег, а также новый Проект 2005 года). Конвенции ООН дают в этом отношении дополнительные разъяснения. Они недвусмысленно распространяют эту меру на преступные доходы, «полученные от преступлений», а также прямо включают случаи, когда «доходы от преступлений были превращены или преобразованы, частично или полностью, в другое имущество», когда они «были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников», и даже к «доходу или другим выгодам, полученным от инвестирования вышеупомянутых видов доходов от преступлений».

С процессуальной точки зрения, выявление, отслеживание, замораживание или арест доходов и инструментов преступления с целью последующей конфискации должны быть практически осуществимы: суды или другие компетентные органы должны обладать правом издавать постановления о предоставлении и аресте банковских, финансовых или коммерческих документов. Сохранение банковской тайны больше не является препятствием для расследования.

Согласно Конвенции Совета Европы об отмывании денег и конвенциям ООН, государство, к которому обращается другое государство с просьбой о конфискации, обязано предпринять одно из двух действий. Запрашиваемая сторона должна или прямо передать постановление, изданное запрашивающей стороной, компетентным органам для исполнения, т.е. обычно в суд, или передать эту просьбу своим компетентным органам с тем, чтобы получить внутреннее постановление о конфискации и, если таковое получено, привести его в исполнение. Согласно ст.11, пункт 2 Федерального закона РФ об отмывании денег, решения иностранных судов о конфискации доходов или эквивалентной стоимости доходов признаются и подлежат исполнению.

Прогресс, достигнутый в Конвенции ООН против коррупции, по сравнению с прежними конвенциями ООН и Конвенцией Совета Европы об отмывании денег 1990 года, особенно заметен по ст. 57 о возврате активов и распоряжении ими. Во-первых, в ней констатируется, что конфискованное имущество следует возвратить его предыдущему законному собственнику или распорядиться им другим способом в соответствии с положениями данной Конвенции и своим внутренним законодательством. Во-вторых, по просьбе другого государства конфискованное имущество, в принципе, должно быть возвращено. В-третьих, в случае хищения государственных финансовых средств или отмывания похищенных государственных средств, когда конфискация была произведена в соответствии с вышеупомянутыми статьями и на основании окончательного судебного решения, вынесенного в запрашивающем государстве, запрашиваемое государство должно вернуть конфискованное имущество запрашивающему государству. Когда речь идет о доходах, полученных от какого-нибудь другого преступления, предусмотренного Конвенцией, в дополнение необходимо, чтобы запрашивающее государство разумно доказало запрашиваемому государству свое существовавшее ранее право собственности на конфискованное имущество или признало ущерб, причиненный запрашивающему государству. Ст.11, пункт 3 Закона РФ об отмывании денег разрешает — на основании какого-либо меж-

дународного соглашения — передачу конфискованных доходов от преступления и полученного имущества иностранному государству, суд которого принял постановление о конфискации.

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Совещание по выработке предложений по приведению УК РФ в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию прошло 8 июля 2005 г. Его открыл председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаил Гришанков**. С докладом на тему «Предложения по приведению в соответствие Уголовного кодекса Российской Федерации с Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, в части, относящейся к ответственности за коррупционные преступления» выступил **Сергей Максимов**, профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России, член экспертного совета комиссии Госдумы по противодействию коррупции (см. изложение доклада в настоящем сборнике).

Затем выступил **Георгий Рупчев**, эксперт Совета Европы и руководитель Департамента международного правового сотрудничества Министерства юстиции Республики Болгария. Отметив растущую международную тенденцию вводить уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, он признал, что соответствующее законодательство в Европе пока не является эффективным. Согласно стандартам Конвенции Совета Европы, уголовная ответственность для юридических лиц должна быть установлена для их руководителей в случаях отмывания денег, неправомерного использования должностного положения и активного подкупа в интересах данного юридического лица. Государство обязано предусмотреть, наряду с наказанием, денежные санкции. Наказание обязательно должно дополняться штрафами.

Мне кажется странным, сказал г-н Рупчев, обсуждать криминализацию незаконного обогащения — деяния, не предусмотренного в правовой системе европейских стран, и не обсуждать использование должностного положения в корыстных целях — то есть то, что прямо установлено в Конвенции Совета Европы. Разумеется, эта конвенция предусматривает возможность сделать оговорку к позиции о злоупотреблении служебным положением. Т.е., государства могут отказаться от криминализации этого деяния, но было бы гораздо логичнее обсуждать возможность криминализации данного злоупотребления, чем криминализации незаконного обогащения.

Конфискация имущества рассматривается международными конвенциями не как наказание, а как изъятие возможностей и

средств, используемых для совершения преступления в рамках гражданского права. Ст. 115 УПК Российской Федерации тоже предусматривает арест такого имущества с возможной последующей конфискацией. Эти меры направлены на то, чтобы имущество было арестовано прежде, чем можно будет принять решение о его конфискации. Это соответствует стандартам Конвенции ООН. В российском УПК есть положение о взаимной правовой помощи между странами, и есть положение о противодействии отмыванию денег. И то, и другое — хорошая основа для применения Конвенции ООН.

Необходимо проанализировать положения УПК Российской Федерации с целью понять: будет ли возможно активно применять требования, содержащиеся в Конвенции ООН. На стадии ратификации Россией Конвенции Совета Европы вопрос, является ли конфискация наказанием, может создать проблемы, потому что в этой Конвенции конфискация не является наказанием. Есть ряд государств, где конфискация — наказание, но считается, что это противоречит конституционным правам, основополагающим свободам и т.д.

Мы уже обсуждали вопрос о провокации подкупа, и представитель парламента упомянул, что это положение, статья 304, включено в УК РФ недавно. Но подобные положения существуют в российском Уголовном кодексе еще с 1922 года. Идеи провоцирования на взятку, на подкуп разработаны советским уголовным правом и впоследствии приняты бывшими социалистическими странами, такими, как Болгария, в Уголовном кодексе которой такая статья сохранилась. Как сказано в одном из докладов российских экспертов, такое положение очень часто рассматривается как искусственное создание уличающих доказательств преступной деятельности и даже подстрекательство к совершению преступления. Очень важен уровень санкций. Прибегать к таким розыскным мероприятиям можно только в случае серьезных или очень серьезных правонарушений.

Не назвавший себя участник семинара спросил: почему Конвенция ООН относит положение о криминализации незаконного обогащения к «мягким», т.е., по сути, необязательным?

Георгий Рупчев ответил, что в одних случаях государство-участник обязано принять законодательные меры с целью установления уголовной ответственности за то или иное поведение. Есть другие формулировки — как в статье 20 «О незаконном обогащении». Там сказано, что при условии соблюдения своей Конституции и основополагающих принципов своей правовой системы, каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, которые могут потребоваться. Т.е. государства-участники не обязаны непременно криминализировать такое поведение, но могут это сделать. В Конвенции Совета Европы гово-

рится, что можно по определенным категориям правонарушений сделать оговорки. В частности, можно сделать оговорку и не криминализировать в национальном законодательстве использование должностного положения в корыстных целях.

Не назвавший себя участник семинара спросил, идет ли речь в Конвенции Совета Европы об уголовно-процессуальной или об уголовно-правовой конфискации.

Георгий Рупчев ответил, что конфискация является средством изъятия, как это предусматривает российский УК. Если угодно, можно считать ее реквизицией. Независимо от того, принимается ли она на основе УК или УПК, важно, что решение принимается уголовным судом в рамках судебного разбирательства.

Валентин Михайлов, советник департамента Государственно-правового управления Президента Российской Федерации напомнил, что вопросы ООН о криминализации носят факультативный характер за одним исключением. Императив касается дачи взятки иностранным должностным лицам. Это деяние должно быть криминализовано. В остальных случаях статья 20 трижды факультативна. Во-первых, «если не противоречит конституции». Во-вторых, «в рамках национальной правовой системы». И, в-третьих, государство-участник «рассматривает возможность».

Мы свои обязательства в части криминализации в соответствии с Конвенцией ООН выполнили. Характерно, что, в отличие от дачи взятки, криминализация получения взятки факультативна. В свое время мы против этого положения активно выступали, поскольку логика в нем отсутствует. Взяткодателя наказывают, а взяткополучателя нет. Ряд государств таким образом прокладывали дорогу своему бизнесу в другие страны.

В Конвенции Совета Европы и в документах ООН есть положение, что государство выполняет свои обязательства с учетом особенностей своих правовых систем. Мы должны выполнить свое обязательство по восстановлению конфискации. Но в каком режиме — уголовном, уголовно-процессуальном, — это дело конкретных государств. Так же, как и вопрос ответственности юридических лиц — уголовной или нет, это сугубо наше дело. В этой части международные Конвенции на нас обязательств не налагают, и мы их на себя не брали. Это проблема методологического свойства. Может быть, нам и стоит ввести в УК норму, соответствующую статье 20 Конвенции ООН против коррупции, но вне связи с Конвенциями.

В вопросе о конфискации спор не о режимах, а об объемах. Конфискация имущества, нажитого преступным путем, вопросов не вызывает. А приращенного к этому имуществу? Разве это наказание, когда отбирают то, что украдено? Есть еще одна категория — сред-

ства совершения преступлений. Допустим, человек честно заработал автомобиль, на автомобиле поехал в степь и украл баранов. Забирают у него автомобиль. Наказание ли это? Вопрос спорный. Кроме того, бывает имущество, которое невозможно конфисковать, но у него есть стоимость. Все это вопросы технического свойства, не принципиальные.

Алла Наниева, атташе Министерства иностранных дел Российской Федерации, представляет Департамент по вопросам новых вызовов и угроз МИДа. Ответственность за подготовку к ратификации Конвенции ООН против коррупции возложена на МИД.

Конвенция — юридически обязательный документ, направленный на формирование общего антикоррупционного политико-правового пространства, которое будет свободно от нестыковок национальных юрисдикций от громоздких процедур правовой помощи, несовершенства механизмов выдачи и так далее. То есть всех тех правовых барьеров, используя которые криминальным элементам пока слишком часто удается уйти от ответственности.

Пакет документов, необходимых для ратификации, еще год назад был разослан в заинтересованные российские министерства и ведомства. Были определенные трудности с некоторыми из них, поскольку Конвенция предусматривает изменение многих правил. В конце прошлого года пришлось провести под эгидой МИДа согласительное совещание, на котором разногласия участников частично удалось преодолеть. С учетом замечаний министерств и ведомств новый пакет был повторно разослан им в начале этого года.

В конце мая весь пакет документов передан в правительство для представления президенту с тем, чтобы он внес Конвенцию в Государственную Думу для ратификации. Я надеюсь, что этот процесс не займет много времени.

Слово взял старший прокурор Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры **Аслан Юсуфов**. Он согласился с утверждением, что наше законодательство готово воспринять основные положения Конвенции ООН против коррупции. При обсуждении вопросов конфискации имущества осталась забыта ст. 81 УК РФ, которая предоставляет достаточно эффективные механизмы изъятия имущества и денег, нажитых преступным путем. Ее можно расширить за счет приращенного имущества. Но есть проблема, когда в результате не вполне грамотных действий правоохранительных органов подлежащие конфискации вещи, имущество, деньги могут быть не признаны вещественными доказательствами. Защита докажет, что эти вещественные доказательства собраны с нарушением закона. Именно гражданско-правовые процедуры предоставят нам более эффективные средства изъятия этих доходов. И еще у нас есть

статья 243 Гражданского кодекса, где говорится о конфискации. В ней предусмотрен довольно широкий спектр оснований для применения процедур конфискации.

В связи с предстоящей ратификацией Конвенции Совета Европы Минюст направлял в различные ведомства свой проект по внесению изменений в действующие законодательства, в частности в УК и в КоАП. Мне не очень понравилось то, что касается ответственности юридических лиц. Коллега Рупчев говорил, что уголовная ответственность юридических лиц и в Европе пока не слишком эффективна. В варианте, сформулированном в проекте Минюста, постановка проблемы неприемлема. Он предусматривает, что за уголовно-наказуемое деяние, за которое ранее привлекалось к уголовной ответственности только руководство юридического лица, теперь и юридическое лицо должно нести административную ответственность. То есть, уголовная ответственность в отношении физического лица, руководителя, а административная — в отношении юридического лица.

То есть, субъекты разные, деяние одно и то же. Применительно к одному субъекту данное деяние признается уголовно-наказуемым, применительно к другому — влекущим за собой лишь административную ответственность. Это спорно. Я бы поддержал те три признака, о которых говорил коллега Рупчев, когда может применяться уголовная ответственность: отмывание денег, коррупционные преступления, подкуп в международных сделках.

Слово попросила **Ольга Мыцыкова**, заместитель начальника управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Работа по совершенствованию российского законодательства не должна быть кампанией или разовым мероприятием, сказала она. Ратификация Конвенции для нас не только стимул для международного сотрудничества, но и безусловный толчок к развитию национального законодательства вообще. Затрону в двух словах вопрос о конфискации имущества в рамках административной или гражданской процедуры, тему административной процедуры. Когда прокуратура от имени государства на базе уголовного дела убеждает в необходимости конфисковать имущество, нажитое преступным путем, вместе с использованным или приращенным, а другая сторона в рамках гражданской процедуры доказывает, что имущество имеет законные корни и законно приобретено, было бы очень справедливо соединить два процесса, две процедуры, чтобы избежать ошибок и необоснованной конфискации арестованного в рамках уголовного дела имущества.

Генеральная прокуратура единодушна во мнении, что надо дальше идти по пути введения уголовной ответственности юридических

лиц и не только по преступлениям, о которых говорил коллега Рупчев. К ним надо добавить экологические преступления. Препятствий для ратификации у нас нет, уголовная ответственность юридических лиц как институт существует в КоАП и частично в гражданских процедурах. Мы готовы к сотрудничеству по ратификации Конвенции.

Советник председателя Конституционного Суда Российской Федерации **Владимир Овчинский** привлек внимание к двум уровням проблемы. Первый — формально-юридический или формально-бюрократический, на основании которого нам уже можно ратифицировать Конвенцию. Но этого ли мы хотим? Или мы хотим ввести не формальные, а реально действенные нормы уголовного, уголовно-процессуального, административного, гражданско-правового законодательства в борьбе с таким явлением, как коррупция? Нам нужна программа-максимум, а не минимум.

Примерно 40% текста Конвенции ООН против коррупции посвящено вопросам ареста, конфискации имущества и возврата активов. На этом и надо сосредоточить наше внимание, необходимо улучшать наши уголовно-процессуальные нормы. Нормы нашего УПК явно не соответствуют тому, что предлагают Конвенции ООН и Совета Европы.

У нас явный дисбаланс между КоАП и УК. В КоАП по десяткам статей присутствует административная ответственность юридических лиц, и эта ответственность действует, государство получает доход от этой ответственности в бюджет. Зато там, где должна наступать уголовная ответственность юридических лиц и где общественная опасность намного выше, мы не можем ее ввести. Давайте этот дисбаланс ликвидируем. Административный, Гражданский, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы готовили разные группы, стыковки между кодексами нет. Необходима стыковка в нашем национальном законодательстве и их соответствие международно-правовым стандартам. Вот это программа-максимум.

Валентин Михайлов высказал скептическое отношение к идее стандартов. Единых международных стандартов очень мало. Все положения антикоррупционных Конвенций рождалось в жесточайших спорах. Ст. 20 Конвенции ООН появилась после того, как делегация Перу заявила, что если такой статьи не будет, она не сможет вернуться на родину. Их президент, этнический японец, бежал в Японию с двумя миллиардами долларов, и Япония его не выдавала.

Когда хотели через международно-правовые нормы криминализовать незаконное обогащение, работало бесчисленное количество рабочих групп. Все уперлось в вопрос: какие действия приводят к незаконному обогащению? Это доктринальный вопрос. УК РФ криминализирует деяния, а незаконное обогащение — это результат де-

яний. Т.е., предлагается устанавливать уголовную ответственность за результат, а не за действия. Но как только мы начнем переводить это в уголовный процесс, в реальные процедуры, возникает вопрос: что должно входить в предмет доказывания? Говорить, что «незаконное обогащение» — стандартная норма, нельзя.

Возьмем статью 16 Конвенции ООН. Здесь два подхода к неразрывному деянию: к даче взятки и получению взятки. В первом случае — императив, во втором — факультатив. Во всей Конвенции ООН шесть деяний преступления подлежат обязательной криминализации. Мы эти стандарты выполнили. Все остальное факультативно. Может быть, часть из них нам надо криминализировать, но этот вопрос полностью зависит от особенностей нашей национальной обстановки, менталитета, правопорядка и т.д.

О юридических лицах. Сегодня их ответственность предусмотрена у нас не только в Гражданском и Административном кодексах, но и в законах «О противодействии легализации финансирования терроризма», «Об экстремизме», «О борьбе с терроризмом», «О наркотиках». Наши правоохранительные органы использовали их — вплоть до ликвидации юридического лица. Очень многие специалисты считают, что следует говорить даже об избыточности уголовно-правового регулирования. Мы любую проблему пытаемся решать с позиции уголовного права, и это зачастую неэффективно. Разумнее совершенствовать правоприменение имеющихся институтов ответственности юридических лиц, а не ломать доктринальные положения. Вся наша оперативно-розыскная деятельность направлена на выявление преступления, совершенного конкретным человеком, а здесь юридическое лицо. Переводить дискуссию об уголовной ответственности юридических лиц в практическую плоскость рановато, а может быть и вредно.

Большинство сложностей борьбы с коррупцией лежат в области правоприменения. Сложности же в сфере уголовного законодательства сосредоточены вокруг точечных проблем. Например, об ответственности иностранных публичных должностных лиц. Мы не можем по нашему УК привлечь к уголовной ответственности зарубежного министра, который взял взятку. Российский министр, выехавший за пределы страны, тоже вне сферы уголовного закона Российской Федерации. Это частные, но сложные вопросы.

Председательствующий **Владимир Овчинский** не вполне поддержал выступившего. Давайте не будем витать в теоретических облаках, сказал он, а посмотрим, с чем столкнулись Генпрокуратура и суд в деле «ЮКОСа». С тем, что статья о конфискации, 52-я, из УК исключена. С тем, что с ЮКОСа ничего нельзя взыскать, т.к. ликвидирована ч.2 статьи 113 Налогового кодекса. Московский арбитражный суд направляет в Конституционный Суд просьбу сконструировать

какую-то норму, чтобы в соответствии с ней что-то изъять у людей, похитивших миллиарды долларов. А ничего нельзя изъять.

Мы же понимаем, как эти статьи исключались из Уголовного и Налогового кодексов. Сегодня только в нашей стране нет уголовно-правовой конфискации. Говоря, что нам не нужна уголовно-правовая конфискации, мы выполняем чей-то политический заказ. Пусть, мол, Конституционный Суд принимает такие решения, на основании которых мы могли бы у ЮКОСа что-то изъять. Невозможно это больше делать, не нарушая закон.

Вновь занявший председательское кресло **Михаил Гришанков** подчеркнул, что как законодатель он обсуждает тему пробелов в законодательстве с представителями МВД, ФСБ и просит: «дайте предложения». На этом все тонет, потому что бюрократическая система достаточно сложна в нашей стране. Для формирования позиции правоприменителей очень важно, чтобы они видели, что пробелы устраняются. В рамках этого проекта или нет, но мы должны модернизировать наше законодательство. У меня своя позиция по конфискации, хотя почти все считают, что она должна быть в Уголовном кодексе. Только надо посмотреть, в каком виде. Не может быть всеобщей конфискации, какая была у нас раньше. Но исключать ее совсем было неправильно.

Почему у нас нет простой вещи — публичных финансовых отчетов публичных должностных лиц? И не только их, но и членов их семей? Это действует эффективнее Уголовного кодекса. Мы должны давать импульсы обществу, импульсы правоприменителям. Мы никогда не победим коррупцию полностью, но вогнать ее рамки возможно. С помощью гражданского общества и свободных СМИ. В нашей стране коррупция порождает огромные проблемы. Есть важные проекты, которые государство не запускает, заранее зная, что часть ассигнованных миллиардов будет украдена. Это безумие, которое нужно остановить — в том числе, с помощью решений, которые принимаем мы здесь.

Группа депутатов только что внесла законопроект по конфискации. Я обратился к ним: не делайте этого сейчас. Дайте нам завершить согласование позиций в рамках той работы, которая проводится нами с Советом Европы. Но внесенный законопроект уже зафиксирован в базе Госдумы, этого уже не отменить. И опять мы можем потопить саму идею.

Уповать только на правоприменителей сложно на данном историческом этапе. И для правоприменителей, и для отдельных политиков, и для руководителей слишком велик контраст между СССР и новой Россией, иногда сложно перестраиваться на новые подходы. Будучи одним из авторов закона о парламентских расследованиях, я

написал первым руководителям страны четыре документа, убеждая, что такие расследования — общепринятая норма в любом цивилизованном государстве. В конце концов, удалось убедить всех, что это необходимо. Закон о парламентских расследованиях прорабатывается и будет вне-сен вероятно осенью.

Сергей Максимов возразил г-ну Рупчеву. Нет никакой необходимости, сказал он, специально адаптировать наше законодательство к статье 22 Конвенции ООН против коррупции, где речь идет о криминализации хищения имущества в частном секторе. Ничто у нас не мешает привлекать к ответственности за такие преступления. Есть статьи 159 и 160 УК о присвоении чужого имущества и о хищении чужого имущества в форме мошенничества. В этих статьях есть даже специальный признак, который называется: «совершение соответствующего деяния с использованием служебного положения». Любое лицо, имеющее хоть какой-нибудь статус в любой коммерческой или некоммерческой организации, уже может отвечать по соответствующим статьям.

Неизбежно дискуссионным станет вопрос об уголовной ответственности иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций в рамках главы 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Деяния, которые нам предстоит предусмотреть и криминализовать, не охватывается наименованием и содержанием этой главы. Можно ли поступить так, как сделали в Болгарии, формально уравнивая по статусу иностранных и своих должностных лиц? Можно, но это не будет правильно с точки зрения теории построения УК.

Коллега Михайлов выдвинул тезис, что если, например, зарубежный министр получит взятку от нашего гражданина, то этого министра нельзя привлечь к ответственности по нашему УК. На самом деле, можно. Если наша прокуратура увидит, что дача взятки российским гражданином иностранному должностному лицу затрагивает интересы России, как это предусматривает ст. 13 УК РФ, прокуратура может возбудить уголовное дело по ст. 204 УК «Коммерческий подкуп». Иностранное государство, должностным лицом которого является взяткополучатель, подпадет в этом случае под понятие «иная организация». Можно пойти по пути конкретизации этого подхода, внося соответствующие добавления в ст. 204 и 201 УК, но справедливо ли это? Эти статьи предусматривают очень маленькие наказания. Наш чиновник за сопоставимое деяние будет нести ответственность в среднем вдвое выше.

Из зала последовало возражение: Во-первых, орган государственной власти — это все-таки не организация. Во-вторых, невозможно уравнивать чиновника из государственного сектора и должностное лицо в частном секторе.

Сергей Максимов пояснил, что на самом деле речь идет о международных преступлениях, но такой главы в УК пока нет, так что его предложение — компромисс. Но куда ошибочнее было бы предусмотреть уголовную ответственность для иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций в статье об ответственности российских должностных лиц.

Владимир Овчинский с этим не согласился, заметив, что подкуп иностранных должностных лиц никак не укладывается в ст. 204. Там коммерческий подкуп, а здесь преступление в том, что нарушаются международные обязательства России. В том числе и обязательства по подписанным ею Конвенциям. Необходимы самостоятельные статьи либо раздел в УК.

Сергей Максимов напомнил, что предложение об отдельной главе по международным преступлениям сделано как раз им. Самым чистым вариантом решения проблемы будет переименовать главу 34 и предусмотреть отдельный состав для публичных должностных лиц международных и иностранных организаций. Но сегодня при наличии признаков преступления можно по ст. 204 привлечь любое иностранное должностное лицо, поскольку оно работает в «иной» организации и использует служебные полномочия. Хотя, согласен, вариант нечистый.

Не назвавший себя участник семинара согласился с тем, что нельзя в рамках главы 30 формально уравнивать наших и зарубежных чиновников. Мы встраиваем всю систему государственной службы, сказал он, в рамки законов о прохождении службы. Все антикоррупционные запреты и ограничения будут связаны с этими законами, и было бы очень сложно распространить запреты, вытекающие из прохождения службы в России, на правила поведения иностранного должностного лица. Стоит подумать об отдельной статье. Неясно, правда, где ее разместить.

Георгий Рупчев заявил, что было какое-то недопонимание. По стандартам Конвенции ООН по борьбе с коррупцией положение о незаконном обогащении применимо только к публичным должностным лицам, а не ко всем лицам. Речь не шла о том, что к иностранным публичным должностным лицам следует относиться так же, как к национальным публичным должностным лицам. Мы должны подумать об определении: что такое иностранное должностное лицо. Тогда можно будет иметь отдельное специальное положение о подкупе таких лиц. Может быть, специальный абзац с таким определением стоит включить в статью о подкупе национальных должностных лиц. Не знаю, собираетесь вы криминализировать пассивный подкуп иностранных должностных лиц, тогда может возникнуть сходная проблема. Криминализация активного подкупа иностранных должностных

лиц обязательна. Криминализировать же пассивный подкуп никто не требует, это вы сами определяете.

Ст. 204 УК РФ — это подкуп в частном секторе. Она соответствует стандартам статей 7 и 8 Конвенции Совета Европы и стандарту статьи 21 Конвенции ООН. Но в ней есть недостаток: ответственность в ней возникает лишь в случае, если взятка вручается лицу, исполняющему управленческие функции. Это ограничивает сферу ее применения. Согласно стандартам Конвенции ООН, она должна охватывать не только руководителей, но и подчиненных.

Было бы экзотично поместить статью о подкупе иностранных публичных должностных лиц в главу 34 УК РФ, среди положений об апартеиде, военных преступлениях, геноциде и т.п. Но самое важное в контексте криминализации подкупа иностранных должностных лиц — это определение иностранного должностного лица. Моя рекомендация состоит в том, чтобы это было независимое автономное определение. Если не обращать внимания на название 34-й главы УК РФ, самым простым способом решения проблемы было бы предусмотреть в ст. 291 дополнительный пункт об активном подкупе, а в примечании дать определение иностранного должностного лица.

Владимир Овчинский вернулся к выступлению профессора Максимова, который затронул вопросы сокрытия и утаивания. Ст. 24 Конвенции ООН против коррупции обязывает установить ответственность за сокрытие сведений о характере, источнике и обороте средств или иного имущества, полученных преступным путем, а также за сокрытие или хранение таких средств или имущества, без участия в совершении таких преступлений. Изменения предполагались в статью 174 со значком «1». Но эта статья предполагает так называемое самоотмывание, т.е. когда отмыванием занимается лицо, которое само совершило преступление.

Здесь есть противоречие со ст. 51 Конституции Российской Федерации, гласящей, что никто не обязан свидетельствовать против себя. Т.е., у нас сокрытие изначально нельзя криминализировать. В принципе, ст. 24 не требует этого. В ней написано: «без участия». А в ст. 23 нет такого деления — кто участвовал, кто не участвовал. Но если нам криминализировать лицо, получившее такие доходы и скрывающее их преступный характер, здесь возникнет упомянутое противоречие с Конституцией.

Профессор кафедры уголовного права Московской Юридической академии **Людмила Иногамова-Хегай** напомнила, что вопросы имплементации норм международного права всегда будут в числе сложнейших. Предложение переименовать главу 34 и поместить нормы о преступлении международного характера среди норм о международных преступлениях неприемлемо. В свое время профес-

сор Комиссаров предлагал изменить структуру Уголовного кодекса и помимо главы 34-й, где собраны преступления против мира и безопасности человечества, собрать еще в одну главу все преступления международного характера. Его предложение было подвергнуто обоснованной критике, т.к. наш кодекс и особенная часть усыпаны нормами международного правового характера.

Утверждение, что и активный, и пассивный подкуп иностранного должностного лица можно квалифицировать по статье 204, вызывает сомнения. Сама глава 23 и раздел VIII охватывают экономические отношения. Но когда речь идет о деятельности иностранных должностных лиц, экономика не на первом месте. Правосознание наших правоприменителей не воспримет эту идею.

Исходя из традиции нашего российского права, вспомнив уложение 1885-го и 1903 годов и советские уголовные кодексы, можно изменить наименование раздела X и скорректировать названия глав этого раздела. К нормам, посвященным посягательствам на государственную власть Российской Федерации, добавить нормы о посягательствах на государственную власть иностранных государств, а также на деятельность международных организаций — в тех рамках, какие позволяет международное законодательство.

Международных Конвенций о защите интересов публичных официальных лиц, о защите иностранной государственной власти, о защите международных организаций предостаточно. Переименование X раздела и глав позволит решить и другие вопросы, которые сейчас у нас в УК РФ также являются пробельными. Например, когда исключается уголовная ответственность из-за того, что мы в статье 12 нашего УК в части первой ввели принцип двойной преступности в случае привлечения к ответственности российского гражданина, совершившего преступление за рубежом. Мы решили бы и вопрос об ответственности наших официальных должностных лиц, получающих взятки за рубежом, и вопрос об активном и пассивном подкупе публичных лиц иностранного государства, и официальных лиц международных организаций.

Это предложение не должно ущемлять суверенитет других государств, оно будет соответствовать положениям международных Конвенций. Нельзя ломать устоявшуюся структуру нашего Уголовного кодекса, но можно изменить структуру одного раздела особенной части. Это было бы выходом из создавшегося положения, когда бы мы выполнили международные обязательства, одновременно решив свои пробельные вопросы.

Относительно замечаний г-на Рупчева по поводу криминализации незаконного обогащения. Не вижу ничего плохого в том, что мы по максимуму реализуем положения, вытекающие из ооновской Конвенции, стараясь закрепить уголовную ответственность за не-

законное обогащение. Г-н Рупчев говорит, что ни один уголовный кодекс Европы не содержит такого правонарушения — что ж, мы будем первыми. Это положение нужно предусмотреть в главе об экономике.

В нашем УК давно пора ввести и уголовную ответственность юридических лиц, хотя у нее много противников. Профессор Нинель Кузнецова на конференциях, на парламентских слушаниях в Совете Федерации и т.д. говорит категорически «нет», никакой уголовной ответственности юридических лиц, это полное нарушение российских традиций. Пора отойти от этих традиций. Имущественные санкции для юридических лиц могут пополнять бюджет страны. Конвенции, придерживаться которых мы обязаны или вправе, предполагают применение либо уголовной ответственности, либо гражданско-правовой. Т.е. нет препятствий ввести уголовную ответственность. Она нужна нам.

Кое-какие подвижки есть. Вспомним закон о противодействии экстремизму, который предусматривает, что прежде чем наступит уголовная ответственность, суд должен признать организацию экстремистской и в этом случае вынести решение о ликвидации, а если она не юридическое лицо, то о запрете.

Владимир Овчинский поддержал Людмилу Иногамову-Хегай, указав на дисбаланс законодательства. Закон о противодействии экстремизму действительно предусматривает ответственность юридического лица. Если же применять нормы УК РФ по отношению к преступному, но не экстремистскому сообществу, состоящему из комплекса юридических лиц и управляемому единой структурой, где нет индивидуальной ответственности, а есть коллективная ответственность, то суд оказывается в затруднительном положении, т.к. ответственности юридических лиц у нас нет. Это разрыв в законодательстве.

Ольга Мыцкова призвала не менять наименование раздела и главы. Пусть уж лучше, как компромиссный вариант, ст. 291 будет дополнена иностранными должностными лицами. Это в интересах правоприменителей. Первое, с чего начинается их квалификация, они смотрят наименование главы, определяют объект уголовно-правовой охраны, объект посягательства преступления. Простой пример: у нас есть ст. 184 «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов», это преступление против экономики. На территории России субъектом и объектом подкупа могут быть и российские, и иностранные граждане, в том числе должностные лица. И не только на территории России. Подкуп — экономическое преступление. У нас есть раздел преступлений против обществен-

ной безопасности и общественного порядка. Если речь идет об иностранных должностных лицах, их можно поместить в этот раздел.

Не назвавший себя участник совещания вернулся к вопросу об ответственности юридических лиц и привел аргумент в пользу уголовной ответственности. Сегодня у нас около 3 миллионов, по данным налоговых органов, так называемых мертвых фирм и фирм-однодневок. Большая проблема связана с тем, что мы не найдем их руководителей, они вообще неизвестно где. В то же время некоторые из них стали тем, что в международном праве называют конвертационными центрами, через которые за рубеж уходят средства, полученные, в том числе, и от коррупции. И каких-то легальных механизмов, гражданско-правовых или административно-правовых, для того, чтобы прекратить, запретить или хотя бы приостановить их деятельность, сегодня нет. Но ведь это нарушение законодательства противодействия легализации, отмыванию и так далее.

Можно услышать, что нет особой необходимости вводить уголовную ответственность для юридических лиц. Но ведь очевидно, что само существование такой фирмы подпадает под уголовный запрет — все лица в них подставные, социально дезадаптированные, которых и найти-то трудно. Не могут такие организации существовать, а они плодятся в бесчисленном множестве. Мы разбюрократизировали эту сферу со ссылкой на то, что у нас длительные процедуры регистрации, и при сегодняшнем упрощенном порядке регистрация занимает пять дней. А эффективного контроля над ними нет, хотя ясно, что через них проходят большие средства. И поделаться ничего невозможно.

Владимир Овчинский пояснил, что если придется конструировать норму об ответственности юридических лиц, придется вносить фундаментальные изменения в само понятие уголовной ответственности. Примерная схема такова: уголовная ответственность физических лиц и создаваемых ими юридических лиц. Мы не можем уйти от фундаментального понятия уголовного права о виновности. Понадобится серьезная доработка Уголовного кодекса.

Георгий Рупчев продолжил мысль Владимира Овчинского, отметив, что проблема установления уголовной ответственности юридических лиц за преступление злободневна не только в теории, но и на практике. В большинстве государств судьи и прокуроры не готовы применять это положение, поскольку придерживаются старого подхода. Они хотят рассматривать вопрос вины, а юридические лица, на их взгляд, не могут быть виновными. Очень часто адвокаты, юристы предпочитают говорить не об уголовной ответственности юридических лиц, а лишь о санкциях, чтобы избежать концептуальных споров.

В Польше был принят специальный закон, предусматривавший санкции к юридическим лицам в случаях коррупции, совершенной

лицами, которые действовали от имени этих юридических лиц и на пользу этим лицам. В Польше предпочли не использовать словосочетание «ответственность юридических лиц». Они решили рассматривать только идею санкций против юридических лиц. Между двумя этими понятиями есть различия. Когда мы говорим об ответственности юридических лиц за преступления, это может быть, с одной стороны, уголовная ответственность, административная, гражданская, а с другой стороны — и в российском законодательстве это уже есть, — ответственность за административные правонарушения. К примеру, у вас есть наказание для юридических лиц в рамках закона против отмыwania денег, закона «О финансировании террористических организаций». Но у вас нет санкций за сами преступления — за отмыwanie денег, за терроризм как таковой.

Нужно помнить, что помимо Конвенции Совета Европы и Конвенции ООН существуют и другие международные документы. К примеру, Конвенция ООН о транснациональной организованной преступности. Согласно этой Конвенции необходимо ввести ответственность юридических лиц или санкции против них в случае, если эти юридические лица, согласно критериям Конвенций, участвуют в преступлениях, т. е. в организованной транснациональной преступности.

Предлагалось включить положение о подкупе иностранных должностных лиц в главу 22 УК РФ («Преступления в сфере экономической деятельности»). Это разумно, поскольку первоначально проблема подкупа иностранных должностных лиц обсуждалась в контексте международной предпринимательской деятельности. Дело в том, что правительства некоторых стран выступили в ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) с инициативой Конвенции, призванной снять проблему взяток, которые зарубежные бизнесмены раздавали в этих странах ради получения контрактов на закупки или побед в каких-то тендерах. Затем эти бизнесмены возвращались в свои страны, и наказать их за эти взятки было трудно.

Чтобы предотвратить потери от нечестной конкуренции, другие страны, чьи бизнесмены менее склонны к даче взяток, предложили Конвенцию, стандарты которой должны были стать обязательными для всех стран. Но в Конвенции Совета Европы нет ограничений для сфер деятельности, в которых может совершаться подкуп иностранных должностных лиц.

Поскольку считается, что подкуп таких лиц может влиять не только на конкуренцию в сфере предпринимательства, но и на доверие граждан к демократическим институтам, Совет Европы подошел к проблеме шире, охватив не только предпринимательство, не только экономические отношения, но и общественные отношения, государственные отношения.

Поэтому вы можете включить данное положение в главу 22. Вы вправе ограничить применение этого положения сферой экономических отношений. При этом вы будете удовлетворять стандартам Конвенции ОЭСР. Может быть, вы вступите и в эту Конвенцию, ратифицируете ее. Члены этой группы заинтересованы, чтобы Россия приняла участие в их деятельности.

Но этого мало с точки зрения требований Совета Европы. Согласно этим требованиям, подкуп иностранных должностных лиц включает и подкуп государственных деятелей. В Конвенции ООН тоже свой подход к криминализации подкупа иностранных должностных лиц. Представитель президентской администрации говорил о жестком требовании криминализации применительно к активному подкупу и о факультативном — в случае пассивного подкупа. Но в Конвенции ООН речь идет только о предпринимательской деятельности. Если положение о подкупе иностранных должностных лиц вы включите в главу 22 и ограничите применение этого положения сферой международной предпринимательской деятельности, вы будете соответствовать стандартам Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

Что касается пассивного подкупа иностранных должностных лиц (статья 16, часть 2 Конвенции ООН) — это уже более мягкая, более гибкая рекомендация государствам рассмотреть возможность квалификации такой пассивный подкуп. И в этом случае нет ограничения сферы деятельности, в которой такое правонарушение может иметь место.

Владимир Овчинский задал вопрос: что нам делать с иностранными должностными лицами, которых подкупают наши российские граждане? У нас есть закон о внешней разведке, который допускает подкуп иностранных должностных лиц в целях обеспечения безопасности России. Так мы можем всю нашу разведывательную деятельность подвести под уголовную ответственность. На самом деле, это проблема многофункциональная. У нас, помимо УК, есть и другие законы, в том числе по обеспечению безопасности. Поэтому, когда мы конструируем Уголовный кодекс, надо не забывать, чтобы мы с нашими конструкциями можем создать сложности для безопасности государства. Я хотел бы на этом сосредоточить внимание. Мы не абстрактно реформируем Уголовный кодекс, а сопрягаем его со всем российским законодательством и смотрим, чтобы не попасть в ловушку.

**Предложения по приведению в соответствие
Уголовного кодекса Российской Федерации
с Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией
ООН против транснациональной организованной
преступности, Конвенцией Совета Европы
об уголовной ответственности за коррупцию, в части,
относящейся к ответственности за коррупционные
преступления**

*Сергей Максимов, доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права
Московского университета МВД России,
член экспертного совета комиссии Госдумы
по противодействию коррупции*

С.В. Максимов, проведя сравнительный анализ российского уголовного законодательства и соответствующих Конвенций Совета Европы и ООН в части, относящейся к мерам ответственности за коррупционные преступления, выявив пробелы и иные несоответствия в данных документах, предлагает внести следующие изменения:

I. Пробелы в криминализации Уголовным кодексом РФ некоторых видов общественно опасного коррупционного поведения, предусмотренных международными антикоррупционными Конвенциями.

Действующий УК РФ не предусматривает уголовной ответственности за:

1.1. Незаконное обогащение (ст.20 КПК ООН).

Предложение:

Вариант 1. Дополнить УК РФ новой статьей 165 (1) «Незаконное обогащение» (глава 21 УК РФ «Преступления против собственности»), предусматривающей ответственность любого лица за неосновательное, т.е. не имеющее установленного законом документального подтверждения, приобретение имущества или прав на него в крупном размере (например, на сумму свыше 30 млн. руб. — около 1 млн. евро). В той же статье целесообразно установить повышенную ответственность за незаконное обогащение должностных лиц (включая публичных служащих иностранных органов власти и международных организаций) и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях, учрежденных с учас-

тием органов государственной власти или местного самоуправления либо оказывающих услуги органам государственной власти или местного самоуправления (включая иностранные и международные).

Вариант 2. Дополнить УК РФ новыми статьями: 204 (1) «Незаконное обогащение лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях в интересах государства» (глава 23 УК РФ); 285 (3) «Незаконное обогащение должностного лица или иного государственного и муниципального служащего (глава 30 УК РФ) и ст. 360 (1) «Незаконное обогащение иностранных публичных служащих и публичных служащих международных организаций» с одновременным изменением названия главы 34 УК РФ на «Преступления против международных отношений».

1.2 Обещание иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации какого-либо неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел (статья 16 КПК ООН).

Предложение:

Вариант 1. Дополнить примечание 1 к статье 201 «Злоупотребление полномочиями» УК РФ после слов «а также некоммерческой» словами «, в том числе, иностранной или международной либо органом государственной власти или местного самоуправления иностранного государства». Дополнить часть 1 статьи 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ после слов «Незаконная передача» словами «, а равно обещание или предложение незаконной передачи», после «в коммерческой или иной организации» дополнить словами «, в том числе, иностранной или международной либо органом государственной власти или местного самоуправления иностранного государства», а после слов «управленческие» словами «и иные служебные».

Вариант 2. Дополнить УК РФ новой статьей 360 (2) «Подкуп публичных служащих международных организаций и иностранных государств» с одновременным изменением названия главы 34 УК РФ на «Преступления против международных отношений».

1.3. Обещание неправомерного преимущества лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом качестве в такой организации (статья 21 КПК ООН).

Предложение:

Дополнить часть 1 статьи 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ после слов «Незаконная передача» словами «, а равно обещание или предложение незаконной передачи».

1.4. Соккрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, заведомо представляющих собой доходы от преступлений¹ (статья 23 п. 1, «а», «ii» КПК ООН) и сокрытие или непрерывное удержание имущества, заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления² (статья 24 КПК ООН).

Предложение:

Вариант 1. Дополнить части первые статей 174 «Легализация (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» и 174 (1) «Легализация (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления» словами «а равно сокрытие сведений о характере, источнике и обороте таких средств и иного имущества либо сокрытие или хранение таких средств или иного имущества».

Вариант 2. Дополнить УК РФ новой статьей 174 (3) «Заранее не обещанное сокрытие денежных средств и иного имущества, приобретенных преступным путем, и сведений о них».

1.5. Обещание неправомерного преимущества с целью склонения к даче ложных показаний или представления доказательств в ходе производства по уголовному делу³ (статья 25 КПК ООН).

Предложение: Дополнить часть 1 статьи 309 УК РФ после слова «Подкуп» словами «а равно обещание или предложение незаконного вознаграждения».

1.6. Коррупционные преступления, совершенные юридическими лицами (статья 26 КПК ООН).

Предложение: Дополнить УК РФ новым разделом V «Уголовная ответственность юридических лиц» и внести соответствующие дополнения в санкции статей 201, 204, 291 УК РФ и некоторых других положения, предусматривающие среди прочих право суда ликви-

¹ За исключением сокрытия и утаивания сведений о доходах от особо тяжких преступлений, которые могут преследоваться по статье 316 УК РФ «Укрывательство преступлений».

² За исключением сокрытия и непрерывного удержания имущества, которые могут преследоваться по статье 316 УК РФ «Укрывательство преступлений».

³ Обещание совершить соответствующее действие как форма приготовления к совершению деяния, предусмотренного частью 1 статьи 309 УК РФ «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу» не является преступлением в силу части 2 статьи 30 УК РФ, т.к. является преступлением небольшой тяжести.

ровать или лишить полностью либо частично имущества юридическое лицо, орган управления который совершил деяние, содержащее признаки коррупционного преступления.

II. Пробелы в пенализации (наказуемости) коррупционных преступлений

Действующий УК РФ не предусматривает за совершение коррупционных преступлений такого вида наказания как конфискация имущества (статьи 2 и 31 КПК ООН, статьи 2, 12–14 КПТОП ООН, статья 19 КУОК СЕ)⁴.

Например, согласно статьям 2, 12–14 ратифицированной РФ в апреле 2004 г. КПТОП ООН установлены единые для всех участников данной Конвенции правила конфискации средств совершения и доходов от транснациональных организованных преступлений, а также имущества, предназначавшегося на цели совершения таких преступлений. При этом КПТОП ООН устанавливает право государства-участника конфисковать ту часть имущества лица, признанного виновным в совершении преступления, в отношении которой данным лицом не доказан законный источник его происхождения (п.7 ст. 12 КПТОП ООН). Аналогичные положения зафиксированы в статьях 2, 31, 54, 55 КПК ООН. Сегодня конфискация как *уголовное наказание* применяется в большинстве государств Европы, в частности, в УК Австрии (§20b–20c УК), УК Голландии (раздел II-A), УК Дании (§75–79), УК Франции (ст. 131–10), УК Швейцарии (ст.58-59) и ряде других. При этом необходимо иметь в виду, что в части зарубежных стран данный вид наказания применяется не только к физическим, но и к юридическим лицам (например, во Франции), охватывает широкий круг преступлений и предметов.

В настоящее время в РФ конфискация имущества, которое было приобретено в результате совершения коррупционного преступления, либо было орудием или средством его совершения осуществляется в соответствии со статьей 81 Уголовно-процессуального кодекса РФ⁵, осуществляется не в форме наказания, а в форме признания соответствующего имущества вещественными доказательствами. Согласно ч.1 ст. 81 УПК РФ к вещественным доказательствам отно-

⁴ До 8 декабря 2003 г. УК РФ содержал статью 52, которая позволяла предусматривать в статьях Особенной части УК конфискацию всего (за исключением лишь самых необходимых предметов) или части имущества лица, совершившего корыстное преступление, вне связи с тем было ли это имущество получено в результате совершения преступления, послужило орудием или средством совершения преступления или нет.

⁵ В дальнейшем УПК РФ (СРС РФ).

сятся *предметы*, которые: 1) служили орудиями преступления или сохранили на себе следы преступления; 2) на которые были направлены преступные действия; 3) иные предметы и документы, которые могут служить средствами для обнаружения преступления и установления обстоятельств по уголовному делу.

Таким образом, УПК РФ *не позволяет конфисковать* то имущество, которое не выявлено и не арестовано на момент проведения расследования или вынесения обвинительного приговора.

УПК РФ также не дает ответа на вопрос, что делать с имущественными правами в так называемой бездокументарной форме (запись о наличии права на имущество в электронном реестре). В УПК РФ не используется уголовно-правовая терминология (доход, полученный в результате совершения преступления, средство преступления и т.п.), что создает дополнительные условия для различного рода манипуляций с принятием решений об имуществе, подлежащем конфискации.

Предложение: *Восстановить статью 52 УК РФ в измененном виде, т.е. с оговоркой, что конфискация имущества, а равно права на имущества осуществляется в части, касающейся имущества и прав на него, приобретенных в результате совершения преступления, либо служивших орудием или средством совершения преступления.*

В новой редакции статьи 52 УК РФ также целесообразно предусмотреть правило, согласно которому такое имущество и права на него, если они были переданы осужденным другому лицу, подлежат конфискации при условии, что это лицо знало либо могло и должно было знать об обстоятельствах преступного приобретения, предназначения или использования этого имущества.

III. Существенные терминологические несоответствия

3.1. Определение понятия «государственное должностное лицо», содержащееся в ст. 1 КУОК СЕ *шире* по содержанию понятия должностного лица, которое определено в примечании 1 к ст. 285 УК РФ, поскольку последнее не охватывает государственных служащих, не относящихся к числу должностных (обслуживающий и технический персонал органов власти, государственных и муниципальных учреждений и организаций и т.п.).

В этой связи за совершение злоупотребления должностными полномочиями (статья 285 УК РФ); нецелевое расходование бюджетных средств (статья 285-1 УК РФ), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (статья 285-2 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 289 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ) государствен-

ный служащий, не являющийся должностным лицом, может нести ответственность лишь как их организатор, пособник или подстрекатель, но не как исполнитель преступления.

Предложение: Дополнить соответствующие статьи 290 УК РФ после слов «должностным лицом» словами «а также государственным служащим или служащим органов местного самоуправления, не являющимся должностным лицом».

3.2. Предметом подкупа государственных (публичных) должностных лиц и лиц, выполняющих управленческие функции в частном секторе по смыслу статей 2-11 КУОК СЕ, 15, 16 и 21 КПК ООН и 8 КТОП ООН) может быть любое неправомерное преимущество, в том числе неимущественного характера. Согласно статьям 204, 290, 291 УК РФ и некоторым другим предметом подкупа могут быть лишь деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера, а не любые преимущества неправомерного характера.

Предложение: Дополнить части 1 и 3 статьи 204 и часть 1 статьи 290 УК РФ после слова «имущественного» словами «а равно неимущественного».

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Тема «Использование специальных оперативно-розыскных мер борьбы с коррупцией. Специализированные органы по борьбе с коррупцией. Законодательное регулирование, международные стандарты и практика. Рекомендации для Российской Федерации» была обсуждена на совещании экспертов 2 ноября 2005 года. В нем приняли участие **Владимир Васильев**, председатель Комитета Государственной Думы по безопасности (председатель), эксперты Совета Европы — **Олег Вагин**, заместитель начальника НИИ Федеральной службы исполнения наказаний Минюста Российской Федерации, и **Горан Клеменчич**, профессор уголовного и полицейского права факультета уголовной юстиции и безопасности Университета Марибор (Словения).

Олег Вагин, выступил с докладом «Регулирование оперативно-розыскной деятельности в законодательстве Российской Федерации. Практика Конституционного Суда Российской Федерации. Требования международных договоров» (см. изложение доклада в настоящем сборнике).

Далее слово было предоставлено **Горану Клеменчичу**, профессору уголовного и полицейского права факультета уголовной юстиции и безопасности Университета Марибор (Словения). Он выступил с докладом на тему «Европейские стандарты в области применения специальных средств расследования и рекомендации по их имплементации в Российской Федерации» (см. изложение доклада в настоящем сборнике).

Среди прочего, он отметил, что еще 20 лет назад не все западные страны допускали применения средства ОРД даже при расследовании серьезных преступлений. Сейчас ситуация изменилась, но не стопроцентно. В Германии до сих пор не разрешается прослушивание телефонных переговоров при расследовании коррупционных преступлений. Сейчас ситуация меняется и в Германии, меняется законодательная база. Международные Конвенции, о которых здесь идет речь, требуют от стран-участниц применять специальные методы расследования (СМР). Ст. 6 российского ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» охватывает большинство из них, хотя и не все. К тому же, доказательственная ценность информации, полученной с помощью СМР, часто оспаривается, в том числе в судах.

Однако СМР ущемляют права и свободы граждан и поэтому их применение должно соответствовать принципам законности, соразмерности и процедурных гарантий. Со ссылкой на Европейскую Конвенцию по правам человека и другие международно-признанные акты Европейский суд по правам человека за последние 10 лет осуждал Германию, Францию, Швейцарию, Нидерланды, Великобританию, Австрию и Испанию в связи с применением СМР. Не раз оспаривалась допустимость и правомерность использования агентов.

Во многих странах существуют или заново разрабатываются законы о негласных сотрудниках, работающих под прикрытием. Представленные ими доказательства должны быть подтверждены другими доказательствами, никого нельзя признать виновным только по свидетельству внедренного агента.

Для России решения Европейского суда по правам человека имеют прецедентный характер. Этот суд рассматривал целый ряд дел, связанных с провокациями преступлений, если они предпринимались без соответствующего судебного решения. Вывод суда был таков, что полиция подстрекала на совершение преступления, а не выявляла его. Провокация, подстрекательство, имитация преступления — очень важные вопросы при расследовании и выявлении коррупционных преступлений.

Считается, что провокации не было, если можно доказать, что спровоцированное лицо предрасположено к взяточничеству. Так, в США до того, как 15 лет назад Верховный суд запретил такую практику, можно было ходить с набитым деньгами портфелем и пытаться подкупать того или иного государственного чиновника. Некоторые отказывались, другие принимали деньги. Считалось, что купить можно любого, у каждого есть цена.

Как защита, так и присяжные должны быть ознакомлены с обстоятельствами, при которых доказательства получены. Всегда есть вопрос, насколько можно доверять тем или иным доказательствам. И у защиты всегда должна быть возможность для перекрестного допроса агента или сотрудника, действующего под прикрытием.

Владимир Овчинский, Советник Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, поблагодарив докладчиков, сказал, что хотя профилактика коррупционных правонарушений — вещь необходимая, победить зло можно только с помощью оперативно-розыскных или специальных следственных, как их называют в Европе, мероприятий. Считаю, что в нашем законе должна быть урегулирована проблема взаимоотношения оперативно-розыскных подразделений со СМИ. Возможно, нужны какие-то законодательные ограничения. Еще ничего не доказано, может быть имела место незаконная провокация. В любом случае, идет расследование, а для

СМИ уже все ясно: такой-то — вор. В наших законах нет прямого запрета на передачу в СМИ материалов ОРД и по фактам коррупции, и по другим преступлениям до получения доказательственной базы. Человека априори объявляют преступником, часто в политических целях.

Не зря с момента выхода ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» Конституционный Суд Российской Федерации принял 25 решений и определений, касающихся ОРД. Они относятся также к другим законам, содержащим позиции, затрагивающие оперативно-розыскные правоотношения. Это федеральные законы «О связи», «О наркотиках», «О милиции» и, естественно, УПК Российской Федерации. Это самые острые сферы деятельности правоохранительных структур, где все на грани. Мы живем в тревожную пору, во время новых вызовов и угроз, когда без ОРД нельзя, без ужесточения мер ОРД нельзя, без видео наблюдения, без международных систем «Эшелон» невозможно обходиться, иначе человечеству грозит катастрофа. Но где предел? Сами меры ограничения зла уже несут людям все больше зла.

Наши законы выделяют ОРМ, контрразведывательные мероприятия и разведывательную деятельность. Последнюю регламентирует ФЗ «О внешней разведке», а контрразведывательную деятельность — ФЗ «О Федеральной службе безопасности», содержащий необходимые определения. Конечно, нужны более четкие законодательные определения, потому что функцией разведки у нас наделены также внутренние войска, хотя фактически они осуществляют ОРМ, а не разведку. Путаница огромная, нужны разделения. Но ясно одно: в уголовном процессе могут быть использованы только материалы ОРД. Поэтому в законодательство нужно обязательно внести мостики и отсылки. К примеру, когда в процессе защиты объекта, наблюдения за объектом возникает подозрение о шпионаже, измене Родине, нарушении государственной тайны, в ход идет комплекс ОРМ, чьи данные затем можно использовать в уголовном судопроизводстве.

Такая же необходимость может возникнуть в ходе разведывательной деятельности, поскольку разведка ведется не только на чужой территории, но и на территории Российской Федерации, для этого есть специальные подразделения. Законодательные определения просто необходимы.

Была затронута проблема иммунитетов. В УПК обозначены 23 категории лиц, в отношении которых предусмотрен особый порядок уголовного судопроизводства. Нужны дополнения в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Взять эти 23 категории и особый порядок проведения ОРМ и посмотреть, как его можно вклинить в ФЗ об ОРД. В этом законе нуждается в новом написании раздел о

международном сотрудничестве. Фактически сложилась такая новая подотрасль международного права — оперативно-розыскное право.

Со странами СНГ сотрудничество неплохое. Есть специальные соглашения по проведению оперативно-розыскных мероприятий, оперативно-поисковых по наблюдению за лицами, находящимися в разработке, и в рамках Совета министров внутренних дел, и на уровне правительственных соглашений. В СНГ два международных субъекта оперативно-розыскной деятельности: бюро по координации борьбы с оргпреступностью (БКБО) и Антитеррористический центр (АТЦ). В рамках Шанхайской организации сотрудничества созданы еще две организации: центр по наркотикам и центр по терроризму, субъекты ОРД.

Эту деятельность не отобразить в законе одной строчкой. Нужно вписать в ФЗ об ОРД и в УПК Российской Федерации хороший раздел о международном сотрудничестве. Нужно менять 89 статью УПК. Она сейчас патологична, она исходит не из того, как использовать, а как запретить использование результатов ОРД.

Абсолютно прав г-н Клименчик: нужны новые межведомственные документы. Помимо закрытых документов, у нас есть огромное количество открытых межведомственных документов, регулирующих оперативно-розыскные правоотношения, их надо менять, они за 10 лет существования ФЗ об ОРД во многом устарели. Это комплексная работа, и она в огромной мере касается вопросов коррупции.

Валентин Михайлов, главный советник департамента Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, указал на то, что отношение общества и СМИ к тайным методам, к скрытной деятельности — это отношение к чему-то нравственно небезупречному. Это объективно. Законодательное признание, регламентация этой деятельности проблему не снимает.

Задача ОРД — выявление преступлений тайными скрытными средствами. Но существует и подход, при котором ОРД пытаются чуть ли не уравнивать с уголовным процессом. В одном из решений Конституционного Суда 1996 года указывалось, что ОРД сводится к тому, что лицо, в отношении которого проводятся эти мероприятия, не знает о них и не должно знать. Иначе эта деятельность будет совпадать с процессуальной, и в ней может выступать сторона защиты.

Генеральная прокуратура несколько лет назад определила такую линию: если то или иное ОРМ проведено с нарушением процедуры, прописанной законом об ОРД, результаты такого мероприятия не могут использоваться в доказывании по уголовному делу. В доказывании, а не в доказательствах. Это разные вещи. Законность получения тех или иных сведений и законность их использования в качестве доказательств, это не одно и то же.

Т.е., человек незаконно проник в жилище и стал там свидетелем убийства, но он не может быть признан свидетелем, потому что получил информацию о факте убийства незаконным путем. Если ОРМ проведено с отклонением от закона, это не отменяет истинность полученной информации. Допустим, прослушивание телефонного разговора проводилось без постановления суда. Это очень плохо, но могло случиться. И вопрос упирается в то, как эту пленку ввести в уголовный процесс в качестве доказательства. Для проверки истинности заложенной там информации предусмотрены тщательно прописанные процедуры в уголовном процессе.

Если нет постановления о проведении проверочной закупки наркотиков и оружия, то результаты этого мероприятия не могут вообще использоваться в доказывании? Напомню, что согласно ФЗ об ОРД, наряду с мероприятиями, которые требуют судебного решения, ряд мероприятий может проводиться по постановлению руководителя органа, осуществляющего эти мероприятия. Проблема упирается только в одно — в то, что добытые сведения необходимо вводить в уголовный процесс в порядке, предусмотренном УПК. А это означает допрашивать оперативных работников, которые могут дать показания. Это не проблема закона, а проблема его понимания, т.к. на ОРД пытаются смотреть, как смотрят на уголовный процесс. Да, уголовный процесс направлен на раскрытие преступления, на борьбу с преступностью. Но это разные средства, разные способы борьбы и совмещать их ни в коем случае нельзя.

Есть подход, согласно которому в законе следует прописать определение всех мероприятий. Депутат Гуров внес законопроект с дополнениями к ФЗ об ОРД с определениями 14 видов мероприятий. Нужно ли это? Сейчас прослушивание разговоров в жилище именуется «наблюдение с использованием технических средств, сопряженное с ограничением конституционного права граждан на неприкосновенность жилища». Почему? Нет такого мероприятия «прослушивание разговора в жилище». Перечень мероприятий в законе излишен: жизнь так многообразна, что все предусмотреть невозможно. Необходимо прописать общие условия — что мероприятия, связанные с ограничением конституционных прав граждан проводятся только по решению суда. Мероприятия, которые могут перерасти в провокацию — внедрение, закупка, эксперимент и поставка — необходимо проводить с соблюдением определенных процедур. Все остальное в регламентации не нуждается.

К вопросу о лицах, оказывающих негласное содействие в ОРД. Среди профессионалов их называют агентами. Это лица, помогающие в сборе информации или выполнении каких-то иных действий. Отношения с ними регламентированы Гражданским кодексом как

гражданско-правовая сделка оказания услуг. В некоторых ведомствах нормативные акты нацеливают на то, что участвовать в острых мероприятиях, например, в закупке наркотиков, оружия и т.д. может только оперативный работник, а агент — в исключительных случаях. Хотя бы потому, что оперативный работник находится на государственной службе, даже если выступает под чужими установочными данными. Оперативный работник имеет право применять оружие, он застрахован. Конфиденциальное сотрудничество предполагает определенный прагматизм. Возможно, какими-то полномочиями этих лиц и можно было бы наделить, но возникает целый букет вопросов. При попытке прописать эти полномочия в законе мы столкнемся с неразрешимой проблемой, т.к. законодательное регулирование может быть только гласным, а тут речь идет о сотрудничестве негласном. Сомневаюсь, что эту проблему удастся решить.

Применять ОРД в борьбе с коррупцией необходимо. Проблема во многом кроется в профессиональном уровне людей, которые применяют существующие законы. Самое главное — отсутствие единого взгляда на некоторые вещи, о которых судьям, прокурорам, правоохранительным органам можно договориться, собравшись вместе. Как понимать тот или иной термин, те или иные вещи.

Председательствующий **Владимир Васильев**, комментируя выступление коллеги, заметил, что не может согласиться с тем, что закон об ОРД в части проведения оперативно-розыскных мероприятий не требует детальной регламентации. Мы никогда не определим законность этой деятельности, если не определим суть и содержание каждого ОРМ. Решение Конституционного Суда имеет статус официального толкования, но Конституционный Суд дает разъяснение только в пределах поступившей жалобы, а практику ежедневно приходится сталкиваться с противоречиями между законом об ОРД и другими законодательными актами. Он ищет пути выхода и достаточно часто ошибается.

Евгений Басарев, начальник 4 отдела Управления организации и координации деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью и терроризмом МВД Российской Федерации также не согласился с Валентином Михайловым. Когда речь идет о привлечении граждан в качестве негласных сотрудников, рассматривать их деятельность как оказание услуг государству не совсем правильно. При такой постановке вопроса, если смотреть на дело с позиции гражданского законодательства, возникает необходимость четкой регламентации прав и обязанностей сторон и многое упирается в финансовое обеспечение проводимой работы.

Трудно согласиться и с тем, что нет смысла четко прописывать виды мероприятий. На практике подобные вещи выплывают наружу

и создают проблемы для наших оперативных подразделений. Более того, нормы, касающиеся тех прав и свобод, которые затрагивают и которые ограничивают ОРМ, не обозначены даже в самом федеральном законе. В ст. 5 закона об ОРД есть положения, касающиеся ограничения прав на неприкосновенность личности, жилища, телефонных переговоров и т. д. А если взять закон о статусе судей, то мы находим в нем такую формулировку, как ограничение «гражданских прав судьи». Но ни в законе об ОРД, ни в законе о статусе судей не сказано, что понимается под «гражданскими правами судьи», и как они могут ограничиваться при осуществлении ОРД. Статус неприкосновенности входит в эти права?

В связи с неясностью вопроса наши подразделения, когда нет достаточной уверенности в конечном результате, стараются практически не применять предоставленные им законом средства для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений.

Ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России **Борис Болотский** затронул некоторые правовые вопросы использования ОРД в борьбе с коррупцией. Преступные доходы коррупционерам надо как-то легализовать. Выявление, предупреждение и пресечение этой деятельности невозможно без ОРД. Однако закон «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» (115-ФЗ от 7.8.01) об этом не упоминает. Он сконструирован как закон, содержащий правовые основы одной из разновидностей финансового контроля. Этим законом определяется и в его пределах осуществляется деятельность Федеральной службы финансового мониторинга (ФСФМ).

ФЗ об ОРД говорит о применении оперативно-розыскных средств для выявления замышляемых, подготавливаемых преступлений. С этой точки зрения, информация, которой располагает ФСФМ, незаменима для ОРД. Хотя закон предусматривает направление материалов, содержащих сведения о сделках в целях легализации преступных доходов в правоохранительные органы, длительность прохождения сведений между ведомствами позволяет преступникам уходить от ответственности. Следуя международным стандартам, в законодательство об отмыывании преступных доходов необходимо внести указание об использовании оперативно-розыскных средств.

Не урегулирован вопрос о защите лиц, сообщающих о сделках и иных операциях, содержащих признаки легализации преступных доходов. Сотрудники, осуществляющие ОРД, могут быть не допущены к информации об этих лицах и все-таки ее получить в ходе ОРМ. Возникает вопрос об их ответственности.

Ст. 183 УК говорит об уголовной ответственности за разглашение банковской, коммерческой и иной видов тайн не только лицами, для

которых доступ к этим сведениям есть часть их служебной деятельности, но и лицами, которые собирали эти сведения путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом. Следовало бы предусмотреть указание об исключении ответственности лиц, сообщающих эти сведения в компетентные органы для предотвращения преступлений.

Сложнее всего вопрос о банковской тайне. Ст. 26 закона «О банках и банковской деятельности» не упоминает оперативные аппараты в числе должностных лиц и органов, имеющих возможность получать такие сведения. Это создает парадокс в российском законодательстве. ФЗ об ОРД позволяет в установленном порядке вторгаться в частную жизнь граждан, проводя оперативные осмотры, прослушивая телефонные и иные переговоры и пр. Т.е., несмотря на то, что Конституцией установлен приоритет защиты прав и интересов человека и гражданина, в данном случае в установленном законом порядке допускается ограничение этих прав. Ограничения прав ряда должностных лиц допускаются в соответствии с другими законами (например, о Государственной гражданской службе). Но сведения о финансовых операциях, проводимых через финансовые и иные кредитные организации, недоступны для оперативных аппаратов.

Это должно быть исправлено. Речь не о том, чтобы оперативный работник мог в любой момент потребовать эти сведения. Их получение должно быть регламентировано в том же порядке, в каком регламентирован доступ к сведениям, составляющим тайну личной жизни граждан.

Председательствующий **Владимир Васильев** напомнил, что он лично внес законопроект, предлагавший механизм доступа к банковской тайне через санкцию суда. По существующему закону это делается иначе: получение информации по движениям счетов возможно только после возбуждения уголовного дела. Самое удивительное, что это встретило жесточайшее сопротивление, и позиция правительства была отрицательная. Вопрос нужно ставить снова. Как эта проблема урегулирована в западноевропейском законодательстве?

На этот вопрос ответил **Горан Клеменчич**. За исключением таких стран, как Люксембург и Швейцария, тайна банковской деятельности больше не существует в Европе. Полиция может получить информацию в банке стадии предварительного расследования в большинстве стран без разрешения суда, на основе санкции прокурора. Решение суда требуется, когда нужно установить тайное наблюдение за счетом — т.е., когда вы не просто запрашиваете банк, какая на нем сумма или о конкретном переводе денег, а когда необходимо в течение месяца или двух или полугода наблюдать за всеми операциями того или иного лица. Банк предоставляет вам сведения обо всех фи-

нансовых операциях, как только операция произошла. Для подслушивания нужно разрешение, а здесь оно практически отменено. Я знаю, что в России с этим проблема, поэтому полностью вас поддерживаю. Если вы решили достичь европейских стандартов в этой области, вам нужно будет разрушить существующую систему.

Павел Ливадный, заместитель руководителя Департамента законодательства о государственной безопасности и правоохранительной деятельности ФСФМ, обратил внимание присутствующих, что Европа очень долго шла к нынешнему состоянию вещей. Были жаркие споры, масса противников. И в России не может быть иначе.

Нуждается ли ФЗ «О противодействии отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма» в приведении его в большее соответствие с законодательством об ОРД? Во всем мире наличие кардинальное отличие между ОРД и деятельностью органов по противодействию отмыванию преступных доходов.

ОРД осуществляется негласно, это ее главный родовый и существенный признак. Органы по противодействию отмыванию преступных доходов действуют гласно. Банки и иные организации, задействованные на финансовом рынке предоставляют нам огромный массив информации по операциям своих клиентов. Предоставляют, как определено в законе, четко оговоренную информацию, исходя из определенных критериев тех или иных операций. Получается сеть с очень узкими ячейками. Фактически мы осуществляем профилактику преступлений, вытесняя из легального финансового сектора тех, кто планирует, используя его институты, отмывать преступные доходы.

Мы боремся с банками-прачечными — опять-таки, профилактическими методами, создавая невозможные условия для их прачечной функции. Банк, который не сотрудничает с ФСФМ, привлекаются либо к административной ответственности по ст. 1527 КоАП, либо к специфической банковской, вплоть до лишения лицензии, что для юридического лица равносильно смерти. Т.е., мы вынуждаем банки сотрудничать с нами, а сотрудничая с нами, они не сотрудничают с отмывателями. Если мы эту деятельность переведем в разряд негласной, мы утратим массу возможностей по профилактике и созданию невыносимых условий для отмывателей. Мы будем бороться с последствиями, а не с причиной, как сегодня. Благодаря данным от банков и иных субъектов-информаторов, мы располагаем объективными знаниями о конкретных преступлениях. ФСФМ направляет эту информацию в правоохранительные органы, а они уже действуют согласно обязанностям, возложенным на них УПК и законом об ОРД.

Согласен, есть определенное техническое неудобство, связанное с тем, что полученная нами информация может утратить актуальность. Это проблема всех стран, противодействующих легализации

преступных доходов. Ее поднимают европейские эксперты и представители неевропейских стран. Но это проблема практики, она вне законодательного регулирования. Часто встречается и недостаточная подготовка оперативных сотрудников и даже следователей правоохранительных органов в деле противодействия отмывания преступных доходов.

Статус таких служб, как наша — ПФР, подразделения финансовой разведки, хотя я сам не употребляю термин «разведка». Мы занимаемся финансовым контролем, финансовым анализом. Статус административных ПФР, не входящих в систему правоохранительных органов, рассчитан на то, чтобы создать более толерантное отношение к себе со стороны представителей банковского сообщества и иных организаций финансового сектора, добиться от них большей прозрачности. Ни для кого не секрет, что с представителями гражданской государственной службы финансового контроля они сотрудничают более охотно, чем с представителями правоохранительных органов, это вопрос психологии, но его нельзя упускать из вида.

Оставив правоохранительным органам употребление негласных ОРМ, естественно было поручить гласные, контрольные меры гражданскому ведомству. Названные различия между ними не позволяют говорить о необходимости сближения законов об ОРД и «О противодействии легализации». Не призывают нас к этому ни 40 рекомендаций ФАТФ, ни Страсбургская Конвенция 1990 года, в том числе в ее варианте 2005 года, ни пример стран, успешно противостоящих легализации преступных доходов и финансированию терроризма, таких как США и Франция, где соответствующие органы также являются гражданскими административными и функционируют в системе министерства финансов.

Борис Болотский на это возразил, что в разных странах у органов финансового мониторинга разный статус. Есть чисто полицейские, есть органы сугубо финансового контроля, как у нас, есть смешанные. Поэтому нет принципиальных препятствий для того, чтобы теснее сотрудничать с правоохранительными органами, имея в качестве подразделения в составе ФСФМ оперативных работников, которые будут знакомиться с материалами, полученными от финансовых экспертов.

Что касается гласности. Федеральный закон запрещает организациям, которые предоставляют информацию органам финансового мониторинга, сообщать об этом субъектам мониторинга, вызвавшим подозрения. Орган финансового мониторинга тоже не афиширует, что соответствующий материал он направляет в правоохранительную систему. Элементы скрытности налицо, и нельзя говорить об абсолютной гласности, она невозможна при любом виде контроля.

Говоря о «гласности», пояснил **Павел Ливадный**, он имел в виду, что каждого клиента кредитной или финансовой организации уведомляют о законе, согласно которому при совершении им операций на определенную сумму и выше либо вызывающих подозрение, сведения об этих операциях будут направлены в ФСФМ. Подозрительной может быть сочтена операция, не содержащая признаков, прямо названных в законе, но признанная таковой в рамках внутреннего контроля финансовой организации.

Председательствующий **Владимир Васильев** подтвердил, что информация, которую ФСФМ предоставляет оперативным службам, не всегда востребована. Можно иметь сколько угодно информации, но если она не используется, грош цена всей работе. По этому поводу помощник президента Виктор Петрович Иванов провел специальное совещание, поставив задачу взаимодействия как одну из приоритетных. Я вижу, что ситуация улучшается.

Аслан Юсуфов, старший прокурор Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры, поблагодарил экспертов Совета Европы, достаточно подробно описавших систему мер, которые позволяют обеспечить законность проведения ОРД и то сочетание законодательных и организационных мер внешнего контроля, которые в комплексе позволяют признать осуществляемую деятельность законной и соразмерной выявляемым преступлениям. В частности, животрепещущий вопрос о банковской тайне.

В марте этого года вышло постановление Конституционного Суда об изъятии документов, содержащих банковскую тайну при проведении следственных действий — обысков и выемок. Конституционный суд, фактически создав норму, отсутствующую в УПК, указал, что судебное решение требуется не только при проведении обысков, но и при выемке. Если следственные действия требуют решения суда, то насколько правомерным будет закрепить обязательность решения суда для оперативно-розыскных мероприятий?

Закон о банковской тайне, ст. 26, предусматривает при проведении ОРД, направленных на выявление налоговых правонарушений, раскрытие банковской тайны. Эта мера была введена в данный закон недавно. В остальных случаях, при проведении предварительного расследования с согласия прокурора такие сведения могут быть получены органами предварительного следствия.

Международные стандарты, о которых мы говорим, должны учитываться, но не буквально. В международных Конвенциях сказано, что банковская тайна не должна быть препятствием при выявлении преступлений, связанных с легализацией преступных доходов. Действующая в России система построена так, что ФСФМ получает данные, в том числе содержащие банковскую тайну, фильтрует их, после

чего отфильтрованные данные идут в оперативные подразделения МВД, где и находят применение.

Недавно на совещании в Совете Федерации показали документ, подписанный руководством МВД одной из северокавказских республик, с требованиями банкам представлять информацию о счетах на постоянной основе. Банковское сообщество, естественно, оспорило правомерность такого запроса. Но сам факт говорит о том, что действующее законодательство недостаточно четко регламентирует вопрос о доступе к банковской тайне.

Сегодня г-н Михайлов говорил о нецелесообразности перечисления в законе всех возможных ОРМ. Но Конституция напрямую гласит в ст. 55, что любые ограничения прав граждан, в том числе прав на неприкосновенность жилища, допустимы лишь в порядке, предусмотренном федеральным законом. Т.е., должно быть четкое регулирование, а не импровизации в каждом данном случае. Поэтому, когда дело касается проведения ОРМ, затрагивающих конституционные права граждан, нам не обойтись без того, чтобы сделать этот перечень четким и не расширительным.

Здесь прозвучал упрек к Генеральной прокуратуре в связи с вопросом использования доказательств, полученных с нарушением закона, приводился пример гражданина, проникшего в жилище незаконным путем и ставшего свидетелем убийства, можно ли использовать его показания в суде. Представим другую ситуацию. Если кто-то из близких родственников обвиняемого дал против него показания при отсутствии защитников на ранних этапах, а потом от них отказался, ссылаясь на статью 51 Конституции, мы тогда и их будем использовать в процессе и признавать законными и допустимыми? Здесь надо соблюдать разумный баланс.

Мне понравилось то, что я услышал от эксперта Совета Европы. При оценке тех или иных действий, в т.ч. провокаций, он упомянул так называемые дополнительные доказательства. И у нас следственная практика идет по пути обеспечения дополнительных доказательств. В жизни трудно избежать незначительных уголовно-процессуальных нарушений — например, при проведении обыска или иного следственного действия в помещении юридического лица по закону требуется подпись администрации юридического лица о вручения им протокола, что не всегда возможно, т.к. администрация просто скрывается. Или невозможно указать все индивидуальные признаки изымаемой продукции, которая может исчисляться десятками тысяч единиц. В таких случаях практические работники прибегают к легализации доказательств, это их термин. Они отбирают дополнительные объяснения у лиц, проводивших следственные действия, у понятых, свидетелей и т.д., и часть недостатков следствия на этом этапе удаётся устранить.

Необходим разумный баланс между действительно назревшими изменениями в законодательстве и мерами организационного характера, которые позволят за счет умелой организации следственных действий и ОРМ устранять возникающие сложности без внесения поправок в законы. Хочется предостеречь от буквального копирования мер, предлагаемых сегодня экспертами Совета Европы. Тревожный сигнал состоит в том, что Европейским судом по правам человека уже были применены меры в отношении Франции, Англии и Испании, когда их системы регулирования специальных средств расследования (по-нашему, ОРД) признавались нарушающими права граждан. Давайте и мы, двигаясь по пути принятия международных стандартов, будем критически их оценивать и не брать вслепую на вооружение те сырые меры, которые еще не отработаны европейским сообществом.

Председательствующий **Владимир Васильев** вернулся к вопросу о том, можно или нет подвергать сомнению информацию, полученную с нарушениями УПК. Реальный пример: на основании законно полученной санкции ставится на контроль номер телефона, по которому может позвонить разыскиваемое лицо, и в ходе контроля оперативный контролер получает информацию о другом преступлении, прямое указание на конкретное лицо, совершившее преступление. Оперативные работники легализуют эту информацию и начинают разработку, но то, как эта информация стала известной, нельзя отбрасывать. Вопрос очень деликатный, его надо обсуждать. Не публично, не в прессе, но мы должны находить решения. Суды достаточно динамично оценивают такие ситуации, они могут принимать решение и брать эту информацию в качестве доказательств.

Вячеслав Смирнов, советник председателя Счетной палаты Российской Федерации напомнил, что Счетная палата не является субъектом закона об ОРД, но некоторые соображения по поводу ОРД есть и у Счетной палаты. В прошлом году в ходе контрольно-проверочных мероприятий в органах госвласти и органах местного самоуправления мы разработали методику выявления признаков должностных преступлений как составной части коррупционных проявлений. По материалам наших проверок ежегодно органами прокуратуры и МВД возбуждаются сотни уголовных дел о злоупотреблении должностными полномочиями, нецелевом расходовании бюджетных средств, превышении должностных полномочий, отказе в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации и Счетной палате, получении взятки, подлоге, халатности и т.д. То, что г-н Клеменчик говорил о межведомственном взаимодействии, очень актуально.

Взаимодействие Счетной палаты с Генпрокуратурой и МВД прописано в законе о Счетной палате, в частности, в статье 14.23. Заключено также соглашение между Счетной палатой, Генпрокуратурой и МВД. Институт системного анализа Счетной палаты разработал методику анализа законопроектов на коррупциогенность. Проведена экспертиза Земельного, Лесного кодекса, КоАП.

Анатолий Козусев, первый заместитель директора Института повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры, обратил внимание на использовании ОРМ для профилактики коррупции и высказал предложение, чтобы ОРД могла бы осуществляться еще до того, как соответствующее должностное лицо займет свой пост. Можно было бы использовать опыт некоторых зарубежных стран, в т.ч. США, где ФБР проводит профилактические мероприятия, включая негласные, при назначении судей, при назначении на определенные посты в Министерстве юстиции, чтобы при решении кадрового вопроса можно было получить достаточную информацию о целях прихода данного лица на соответствующую должность. Нам тоже важно знать, хочет ли гражданин России занять соответствующий пост, чтобы служить на блага Отечества или ради личной выгоды. Органы, осуществляющие ОРД, могли бы в определенной мере помочь делу. Имеет смысл определить перечень должностей, при назначении на которые нужно было бы пройти такую проверку. Это будет возможно, если наш законодатель проявит соответствующую инициативу.

У нас немалое количество лиц особо защищены от ОРМ. Не могу согласиться с предложением г-на Овчинского о введении особого режима проведения ОРМ в отношении двух с лишним десятков субъектов. Мы создадим лишь дополнительные трудности в осуществлении этого вида деятельности. Следует, наоборот, идти по пути уравнивания различных субъектов. Как можно быстро провести ОРМ в отношении судьи, если требуется решение судебной коллегии в составе трех судей? А закон от 31 мая 2002 г., регулирующий адвокатскую деятельность? В нем проведение ОРМ в отношении адвоката допускается лишь на основании судебного решения. Почему у нас адвокаты возведены в такой ранг, даже выше, чем судьи? Подобные ограничения нужно не усиливать внесением их в ФЗ об ОРД, а исключить. Если неправомерной деятельностью занимаются высокие должностные лица, они должны стать субъектами ОРМ.

Отсутствие в законе перечня ОРМ усложняет рассмотрение соответствующих дел. Проведение каждого мероприятия должно удовлетворять определенным условиям. Трудности будут возникать в оценке того, что именно было проведено. Раз мероприятие не названо, непонятно, соблюдены условия или нет, и защите проще запутать

дело. Сегодня в связи с отсутствием необходимых определений в законе об ОРД эти определения даны в закрытых ведомственных актах. В разных ведомствах одно и то же оперативно-розыскное мероприятие формулируется по-разному. И тогда непонятно, как судье оценивать его результаты. Это порождает ненужные сложности.

Суды сейчас идут по пути исключения из доказывания некоторых результатов, полученных с помощью ОРМ — например, при проведении опроса, т.к. считают, что требовалось следственное действие. Поэтому необходимо четкое разграничение, указать, в каких случаях возможно проведение оперативно-розыскных мероприятий. О том же говорит пример зарубежных стран. В США действует рекомендация министерства юстиции о том, что ОРМ должны проводиться тогда, когда иным способом нельзя достичь желаемого результата, или иной способ будет представлять определенные сложности. У нас это не закреплено, но судебная практика развивается в этом направлении. Нужно провести разграничение на законодательном уровне.

Еще одна проблема может возникнуть при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека. По нашему законодательству тот же судья, который дает разрешение на ОРМ, может затем рассматривать уголовное дело, в котором для доказывания использованы результаты этих ОРМ. На законодательном уровне на это должен быть предусмотрен запрет.

При проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, оперуполномоченный идет за получением разрешения к судье, а уполномоченный прокурор об этом даже не знает. Гарантирует ли такой порядок соблюдение прав и свобод человека и гражданина? Прокурор должен иметь возможность приносить протесты на решение суда о даче либо об отказе от дачи согласия на проведение ОРМ. Такая практика имеет место в ряде зарубежных стран, включая наших соседей — например, на Украине.

Принявший председательство **Михаил Гришанков** уточнил, что сегодня санкция прокурора на проведение ОРМ не требуется. Дать санкцию или нет, решает суд. Другое дело, если прокуратура, как орган надзора за соблюдением законности, считает необходимым знать о работе, которую проводят оперативные службы. С другой стороны, что чем больше людей знает о проведении ОРМ, тем выше вероятность утечки информации. На мой взгляд, в ближайшее время процедура получения санкций радикально меняться не будет. Если мы ее дополнительно усложним, получим торможение.

Регулирование оперативно-розыскной деятельности в законодательстве Российской Федерации. Практика Конституционного Суда Российской Федерации. Требования международных договоров

*Олег Вагин, кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника НИИ Федеральной службы
исполнения наказаний Минюста Российской Федерации*

В докладе О. Вагина анализируются положения Конвенции ООН против коррупции, Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», Закона «О банках и банковской деятельности», решения Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, правоприменительная практика, рассматриваются проблемы проведения наведения справок, оперативного эксперимента, отличия ОРМ от провокации преступления. Рассматриваются проблемы защиты участников ОРД, влияющие на ненадлежащее и эффективное выполнение ими своих функций. Формулируются и обосновываются предложения по толкованию правовых норм, внесению дополнений и изменений в законодательные акты.

С учетом высокой эффективности и практической значимости оперативно-розыскной деятельности Конвенцией ООН против коррупции рекомендовано проведение таких специальных методов расследования, как контролируемая поставка, электронное и другие виды наблюдения, агентурные операции, т.е. методы, которые охватывают совокупность предусмотренных Законом об ОРД оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ).

Основная масса фактов взяточничества выявляется и раскрывается с помощью оперативного эксперимента. Однако его реализация на практике вызывает наибольшие трудности, которые связаны с толкованием содержания этого мероприятия, а значит и оценкой его правомерности, отграничения от провокации преступления. Это тем более важно, что УК РФ содержит норму об ответственности за провокацию взятки либо коммерческого подкупа.

ОРД как вид правоохранительной деятельности с провокацией преступления несовместима.

Все оперативно-розыскные мероприятия, в ходе которых вручается взятка, преследуют цель собирания (создания) доказательств совершения преступления. Вместе с тем, учитывая, что искусствен-

ность создания доказательств совершения преступления является понятием оценочным, признание их как искусственно созданных или естественно сложившихся также представляется весьма проблематичным и может зависеть не от содержания материалов уголовного дела, а от уровня должностного положения лица, его связей, в том числе с работниками правоохранительных органов.

Такое положение должностных лиц-субъектов ОРД, и других участников оперативно-розыскных мероприятий вызывают обоснованные опасения: не окажутся ли они при изобличении взяточполучателя вместо него сами признаны виновными в провокации взятки. Поэтому норма, содержащаяся в ст. 304 УК, является серьезным препятствием проведения ОРМ по противодействию коррупции.

Важно отметить еще одно обстоятельство. Провоцировать можно на совершение фактически любого умышленного преступления, однако УК РФ предусматривает уголовную ответственность только за провокацию взятки и коммерческого подкупа, что представляется нелогичным и свидетельствует о специфической (элитной) группе «потерпевших», о которых проявляется особая забота законодателя.

Представляется, что проблема может быть решена путем исключения ст. 304 из УК РФ. Тем более, что в случае предварения в жизнь рекомендации Конвенции ООН против коррупции о криминализации предложения взятки норма о провокации взятки либо коммерческого подкупа практически теряет смысл.

Главное в вопросе о правомерности проведения ОРМ по изобличению коррупционеров заключается в том, от кого исходит инициатива дачи-получения взятки. Если должностное лицо само требует, тем более вымогает взятку (в том числе завуалировано), без какого-либо внешнего побуждения совершает конкретные действия, направленные на ее получение, то последующая деятельность оперативных работников по его разоблачению — правомерное оперативно-розыскное мероприятие.

Нельзя не учитывать и то, что ОРМ проводятся при наличии законных оснований. Одно из них — сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Соответственно проведение оперативного эксперимента допускается в отношении конкретного лица и при наличии соответствующих сведений, а не в порядке общего контроля или профилактической проверки должностного лица на предмет предрасположенности к взяточничеству.

Вместе с тем, чтобы объективно оценивать действия участников ОРМ, а также исключить провокации со стороны органов-субъектов

ОРД, в Законе об ОРД представляется целесообразным закрепить содержание каждого отдельно взятого оперативно-розыскного мероприятия, а также предусмотреть норму о запрете провокации и определить ее понятие.

Чтобы объективно оценивать действия участников ОРМ, а также исключить провокации со стороны органов-субъектов ОРД, в Законе об ОРД представляется целесообразным закрепить содержание каждого отдельно взятого оперативно-розыскного мероприятия, а также предусмотреть норму о запрете провокации и определить ее понятие. Оперативный эксперимент можно рассматривать как оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в контроле за специально созданной и управляемой ситуацией в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и изобличения лиц, обнаруживших и (или) реализующих преступные замыслы.

Статья 6 Закона об ОРД может быть дополнена следующей нормой: «При проведении оперативно-розыскных мероприятий запрещается провокация преступления, то есть склонение к его совершению лиц, не обнаруживших противоправных намерений, а равно искусственное создание доказательств совершения преступления или обстоятельств, имеющих доказательственное значение по уголовным делам». Применение оперативного эксперимента сдерживается его законодательным ограничением случаями выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия только тяжких и особо тяжких преступлений, а также выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших (ч. 6 ст. 8 Закона об ОРД). Как известно, далеко не все коррупционные преступления подпадают под данные категории преступлений. Поэтому такое ограничение снижает эффективность борьбы с коррупционными преступлениями, в частности коммерческим подкупом (ст. 204 УК РФ), получением и дачей взятки (ч. 1 ст. 290 и ч. 2 ст. 291 УК РФ). Снятие этого ограничения важно еще и потому, что в процессе подготовки и проведения оперативного эксперимента далеко не всегда возможно предвосхитить квалификацию противоправных действий.

В этой связи проблема может быть решена путем перевода всех коррупционных преступлений в разряд тяжких либо распространения допустимости проведения оперативного эксперимента и на преступления средней тяжести.

Конвенцией ООН рекомендуется предусмотреть надлежащие правовые механизмы для преодоления препятствий, которые могут возникнуть в результате применения законодательства о банковской тайне (ст. 40). Необходимость сохранения банковской тайны не может служить основанием для уклонения от принятия мер по представлению или аресту банковских, финансовых или коммерческих

документов, обеспечению возможности выявления, отслеживания, замораживания или ареста доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначенных для использования при совершении коррупционных преступлений (ст. 31).

Объединяющим условием для всех агентурных операций является использование помощи лиц, оказывающих содействие органам-субъектам ОРД, привлечение штатных гласных или негласных сотрудников. Осознавая их значимость и особые функции в борьбе с коррупцией, Конвенцией ООН рекомендуется укрепить правовой статус названных лиц, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Однако, неоднозначность толкования положений Закона об ОРД, субъективизм в оценке действий субъектов (участников) оперативно-розыскных мероприятий безотносительно к существу проводимых мероприятий определяют повышенный риск в их деятельности. Законодатель не обеспечил надежными правовыми гарантиями сотрудников оперативных подразделений и лиц, оказывающих им содействие. Механизм освобождения от уголовной ответственности штатных негласных сотрудников и других конфиденентов органов, осуществляющих ОРД, должен быть урегулирован путем внесения соответствующих дополнений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Учитывая законодательное допущение вынужденного причинения вреда правоохраняемым интересам при правомерном выполнении служебного или общественного долга (ст. 18 Закона об ОРД), было бы целесообразно внести в УК РФ норму о вынужденном причинении вреда, как обстоятельства, исключающего преступность деяния.

Закон об ОРД, закрепляя в качестве общего условия проведения ОРМ положение, согласно которому должностное и социальное положение отдельных лиц не являются препятствием для проведения в отношении их оперативно-розыскных мероприятий, тем не менее делает исключение из этого общего правила, ссылаясь на иные положения, предусмотренные федеральным законом (ч. 1 ст. 8).

Соответственно этому для уяснения условий и самой возможности проведения ОРМ в отношении отдельных категорий должностных лиц, обладающих иммунитетом и применительно к которым применяется особый порядок производства по уголовным делам, следует руководствоваться положениями иных законодательных актов, нормы которых определяют специфику правового положения отдельных категорий лиц, например судей, прокуроров, следователей, адвокатов и др.

Из анализа правового статуса этих лиц и законодательных актов, определяющих их правовое положение можно сделать ряд выводов.

1. Осуществление ОРД в отношении лиц, к которым применяется особый порядок производства по уголовным делам, может быть ограничено только до возбуждения уголовного дела.

2. Эти законодательные ограничения распространяются только на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров и только в отношении депутатов Федерального Собрания, судей и Уполномоченного по правам человека.

3. До возбуждения уголовного дела допустимо проведение любых ОРМ, не связанных с ограничением конституционных прав, в отношении рассматриваемых категорий лиц в порядке, определяемом Законом об ОРД.

Вместе с тем, чтобы избежать коллизий, неточного толкования положений закона об ОРД и иных законодательных актов было бы желательно в Законе об ОРД закрепить норму о проведении ОРМ в отношении лиц, к которым применяется особый порядок оперативно-розыскной деятельности либо в постановлении Пленума Верховного суда о применении положений Закона об ОРД в судебно-следственной практике дать соответствующие разъяснения. Это позволит обеспечить единообразное применение закона, обеспечить правомерность действий участников ОРД, объективно оценить их поведение.

Европейские стандарты в области применения специальных средств расследования и рекомендации по их имплементации в Российской Федерации

Горан Клеменчич, профессор уголовного и полицейского права факультета уголовной юстиции и безопасности Университета Марибор, Словения

Горан Клеменчич в своем докладе подчеркнул, что СМР являются законным орудием расследования. В центре внимания должен быть вопрос о том, как регулировать и контролировать их на законодательном и уровне имплементации с тем, чтобы избежать злоупотреблений и получить максимальный результат.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию в ст. 23 предписывает всеобщее обязательство применения СМР в целях содействия сбору доказательств по коррупционным правонарушениям: «Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться, включая меры, допускающие использование специальных следственных действий, в соответствии с национальным законодательством в целях обеспечения возможностей для содействия сбору «доказательств по уголовным преступлениям...».

Конвенция ООН против коррупции более конкретна. Ст.50 уточняет: «В целях эффективной борьбы с коррупцией каждое Государство-участник, в той мере, в какой это допускается основными принципами его внутренней правовой системы, и на условиях, установленных его внутренним законодательством, принимает, в пределах своих возможностей, такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы разрешить надлежащее использование его компетентными органами контролируемых поставок, и в тех случаях, когда оно считает это уместным, использование других специальных методов расследования, таких как электронное наблюдение или другие формы наблюдения и агентурные операции, на своей территории, а также с тем чтобы доказательства, собранные с помощью таких методов, допускались в суде...».

Суммарная оценка законодательной базы РФ в области СМР позволяет сделать заключение, что национальное законодательство соответствует ст. 23 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и ст. 50 Конвенции ООН против коррупции. Однако, по моему мнению, только частично, по трем основным причинам:

а) по-видимому, есть ограничения по применению СМР во всех случаях коррупционных преступлений;

б) есть признаки того, что доказательственная ценность информации, полученной с помощью СМР, часто оспаривается;

с) нельзя рассматривать законные основания применения СМР только в свете двух упомянутых Конвенций. Так как РФ — государство-участник Европейской Конвенции по правам человека, она должна выполнять нормы этой Конвенции и прецедентного права Европейского Суда по правам человека.

Проведя анализ видов специальных методов расследования и европейских норм международных законодательных документов, рекомендаций, обзоров лучшей практики, прецедентного права Европейского Суда по правам человека и целевых проектов Совета Европы (РАСО — SIMS, CARPO и т.п.) в отношении законодательного и институционального регулирования применения СМР оценка главного закона, регулирующего СМР РФ — Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» — заключается в том, что этот документ нуждается в значительной переработке.

С точки зрения Конвенции ООН против коррупции — можно рекомендовать следующее:

— Дать определение и дифференцировать различные виды негласных мероприятий — СМР.

— Пересмотреть перечень правонарушений, в отношении которых могут применяться определенные виды СМР.

Их можно разделить на две категории: а) по так называемому каталожному принципу, т.е. эксплицитно расписать все уголовные преступления, когда допустимо применение СМР и б) по иному принципу, когда критерием для такого применения является длительность срока лишения свободы.

— Разделить регулирование СМР для целей уголовного расследования и для целей национальной безопасности.

— Обеспечить, чтобы сведения, полученные с помощью СМР имели доказательственное значение в суде.

Ст. 50 Конвенции ООН против коррупции требует, чтобы информация, полученная с помощью СМР могла использоваться в суде как доказательство. Это не только служит цели эффективного уголовного преследования, но и также дополнительной гарантией против злоупотребления такими мероприятиями — так как предъявление в суде сведений, полученных с помощью СМР, позволяет стороне защиты оспорить их законность и обоснованность (юридическую силу). По этой причине необходимо разрешить противоречия между законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Федеральным Уголовно-процессуальным кодексом.

— включить в закон тест на «провокацию».

Рекомендуется решать такие проблемы законодательно следующим образом:

а) разрешить имитацию коррупционных преступлений при определенных условиях (и следовательно, освободить от уголовной ответственности задействованных агентов);

б) ввести санкции за ловушку/ провокацию, которая выходит за рамки допустимых действий полиции;

с) предусмотреть в законе субъективно-объективный тест на провокацию. Считается, что данное преступление не было спровоцировано, когда из всех обстоятельств очевидно, что полиция и ее агенты не более чем дали подозреваемому возможность (пассивными или активными средствами) совершить преступление, которой он (она) воспользовался при обстоятельствах, когда он (она) действовали бы таким же образом, если бы эту возможность предложил бы кто-нибудь другой. (2) Если преступная деятельность спровоцирована, это считается обстоятельством, которое исключает возбуждение уголовного дела по уголовному преступлению, совершенному в связи с этими мерами (мероприятиями).

ВОЗВРАЩЕНИЕ АКТИВОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Тема «Международные стандарты и законодательство Российской Федерации в сфере поиска, изъятия, конфискации и возвращения активов, полученных в результате коррупции» обсуждалась на совещании экспертов 12 июля 2005 г. Председательствовал советник Председателя Конституционного Суда Российской Федерации **Владимир Овчинский**.

Одним из средств предупреждения коррупции и борьбы с ней должно стать совершенствование законодательства о противодействии легализации преступных доходов, сказал **Борис Болотский**, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России. Недопущение легализации таких доходов имеет и самостоятельное значение. Законодательство Российской Федерации в этой сфере формировалось под влиянием таких актов, как Страсбургская Конвенция Совета Европы от 8 ноября 1990 г., 40 рекомендаций ФАТФ, директива ЕС 91/308 от 10 июня 1991 г. и др.

Федеральный закон ФЗ-115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» был принят в августе 2001 г. С тех пор в него вносились изменения и дополнения, обусловленные обязательствами, принятыми на себя Российской Федерации в рамках международных соглашений. Пока не получили отражения в российском законодательстве такие признанные нашей страной соглашения, как Палермская Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 12 декабря 2000 г. и Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

Расхождение норм российского законодательства и международно-признанных стандартов ограничивает возможности российских правоохранительных и судебных органов. Это особенно заметно на фоне главы 5 Конвенции ООН против коррупции, которая определяет необходимые меры по возвращению активов. В российском уголовно-процессуальном законодательстве эти меры остаются неурегулированными. Прежде, чем говорить о конфискации и возвращении активов, надо дать четкое определение основному правонарушению, посредством совершения которого извлечен преступный доход, содержанию подлежащих конфискации активов, содержанию обеспечительных мер.

Так, под действие статьи 3 закона ФЗ-115 подпадают не все преступления, доходы от которых могут стать предметом легализации.

Вступив в ФАТФ и присоединившись к Страсбургской Конвенции, Российская Федерация приняла на себя обязательства подвести под действие статьи 3 максимально широкий круг основных преступлений. Тем более, что Россия не воспользовалась правом, согласно которому каждое государство при ратификации может сделать оговорки относительно состава основных преступлений, исключив из них некоторые.

Абсолютное большинство преступлений, прямо исключенных из юрисдикции статьи 3, следует считать, по классификации ФАТФ, «серьезными». Должны считаться основными все преступления, совершенные организованными группами. Среди налоговых преступлений, выявленных за последнее время, трудно найти такие, которые совершались бы не группами.

Признанные Россией международно-правовые акты предусматривают конфискацию, во-первых, доходов от преступлений или имущества, соответствующего по своей стоимости таким доходам, во-вторых, имущества, полученного в результате полного или частичного превращения, или преобразования доходов преступлений, в-третьих, соответствующей величины доли имущества, приобретенного законным путем, в случае приобщения к такому имуществу доходов от преступлений; в-четвертых, прибыли или других выгод имущественного характера, полученных от использования доходов от преступлений, а также от двух предыдущих видов имущества.

Понятие «имущество, нажитое преступным путем», используемое российским уголовно-процессуальным законом, охватывает вышеперечисленные виды активов. Однако содержание данного понятия необходимо нормативно определить в законе, в частности, в ст. 5 УПК, максимально приблизив формулировки этой статьи к международно-правовым нормам.

Сегодня в России возможность конфискации доходов, полученных преступным путем или эквивалентного им имущества, связывается только с исполнением, в рамках международного договора, соответствующего приговора (решения) суда иностранного государства (ст. 11 федерального закона ФЗ-115). Согласно УПК Российской Федерации (п. 4 ч. 3 ст. 81), имущество, деньги и иные ценности, полученные в результате преступных действий, либо нажитые преступным путем, по приговору суда подлежат возвращению законному владельцу, либо обращению в доходы государства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Понятие «конфискация» в УПК не используется, т.к. на момент принятия УПК оно присутствовало в УК РФ. С исключением же из УК этого вида наказания возникает необходимость нормативного оп-

ределения понятий конфискации. Их также целесообразно изложить в статье 5 УПК.

В отличие от международных норм, у нас не предусмотрено обращение взыскания на имущество, эквивалентное по стоимости доходам, полученным преступным путем, а также на прибыль и другие имущественные выгоды от использования преступных доходов, что нельзя признать обоснованным.

Очевидно также, что имущество, нажитое преступным путем, не может быть «возвращено законному владельцу», а подлежит конфискации. Возвращено законному владельцу может быть лишь имущество, полученное путем совершения преступления.

Международно-правовые акты обязывают Россию принять законодательные и иные меры по выявлению подлежащего конфискации имущества, предотвращая любые операции с таким имуществом и его передачу. В число таких мер входят: приостановка операций с денежными средствами или иным имуществом, а также меры контроля при открытии и обслуживании счетов банковских и иных кредитных организаций.

Приостановление операций, содержащих признаки отмывания преступных доходов, предусмотрено Конвенцией ООН против коррупции, статьей 32 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, 3-й рекомендацией ФАТФ, Директивой ЕС 91/308. Российский же законодатель допускает приостановку таких операций лишь при наличии подозрений в финансировании терроризма, причем даже при наличии признаков финансирования терроризма подобная обязанность не установлена для адвокатов, нотариусов и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических и бухгалтерских услуг. России следует имплементировать названные международные нормы.

Важной новеллой международного правового регулирования являются требования более жестких мер контроля со стороны финансовых организаций за клиентами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами. Согласно ст. 52 Конвенции ООН против коррупции и 6-й рекомендации ФАТФ, следует осуществлять углубленный постоянный мониторинг деловых отношений с такими лицами и принимать меры для установления источника их денежных средств.

Федеральный закон ФЗ-115 не содержит таких норм. Сходные процедуры контроля применяются в Российской Федерации лишь для отслеживания финансовых операций физических или юридических лиц, подозреваемых в экстремистской деятельности. Распространение этих процедур на лиц, обладающих или обладавших значи-

тельными публичными полномочиями, ставит этические и юридические вопросы.

Первый из них — о круге таких лиц. К ним можно отнести лиц, занимающих или занимавших государственную должность в Российской Федерации или государственную должность в субъекте Российской Федерации, глав органов местного самоуправления.

В ст. 6 федерального закона ФЗ-115 целесообразно внести положение об обязательном контроле операций с денежными средствами или иным имуществом, если хотя бы одной из сторон являются указанные лица.

Глава 4 федерального закона ФЗ-115 устанавливает порядок международного сотрудничества в сфере борьбы с легализацией преступных доходов и финансирования терроризма. В ней предусмотрено, что российские компетентные органы в соответствии с международными договорами Российской Федерации исполняют запросы компетентных органов иностранных государств о конфискации доходов, полученных преступным путем, а также о производстве процессуальных действий по делам о выявлении доходов, полученных преступным путем, наложении ареста на имущество и об изъятии имущества. Установлено также, что в Российской Федерации признаются и исполняются вынесенные судами иностранных государств и вступившие в законную силу приговоры (решения) о конфискации находящихся на территории Российской Федерации доходов, полученных преступным путем или эквивалентного им имущества. Конфискованное имущество может быть передано полностью или частично, на основании соответствующего международного договора, иностранному государству, судом которого вынесено решение о конфискации.

Эти положения лишь частично восполняют расхождения между российским законодательством и международно-признанными нормами по вопросам международного сотрудничества в сфере конфискации и возвращения доходов, полученных преступным путем. Однако и они не получили необходимого развития. УПК Российской Федерации, определяя основные положения взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями, не указывает на возможность международного сотрудничества в целях конфискации доходов от преступной деятельности и их возвращения в страну происхождения.

Отсутствие процессуальных норм, определяющих порядок сотрудничества, даже при наличии указания на него в федеральном законе, блокирует возможность сотрудничества с зарубежными пра-

воохранительными органами в этом сегменте практической деятельности.

Основания и порядок международного сотрудничества в целях конфискации и репатриации доходов от преступной деятельности весьма детально определены Конвенцией ООН (ст. 53, 54, 55, 57), Палермской Конвенцией (ст. 13), Стасбургской Конвенцией (ст. 13, 14, 15, 16, 18).

В них описаны основания и процедуры рассмотрения запросов компетентных органов иностранных государств, основания и процедуры направления запросов компетентным органам иностранных государств, условия принятия обеспечительных мер в целях выполнения запроса, компетенции соответствующих органов относительно распоряжения конфискованным имуществом, в том числе относительно его возврата в страну происхождения, условия возврата, связанные с характеристиками преступной деятельности, и основания для отказа в международном сотрудничестве.

Вывод: раздел 18 УПК Российской Федерации необходимо дополнить главой, которая бы регулировала основания и процедуры международного сотрудничества в сфере конфискации и репатриации доходов от преступной деятельности, базирующиеся на международно-признанных нормах такой деятельности.

Заместитель начальника международного правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации **Вероника Милнчук**: Генеральная прокуратура внесла предложения по законодательному регулированию вопросов, связанных с конфискацией, в Государственную Думу, но пока не имеет информации о судьбе своих предложений. Предложения готовились с учетом рекомендаций международных организаций, в том числе ФАТФ.

Нынешняя российская система конфискации устарела. Невозможно конфисковать превращенное имущество — переведенное на третье лицо, подвергшееся отчуждению, равно как и имущество лица, скрывшегося от следствия. В национальном законодательстве должны быть механизмы, позволяющие изымать в судебном порядке имущество, полученное в результате преступной деятельности, используемое в преступных целях, равно как и доходы от такого имущества, если это подтверждено материалами уголовного дела.

В проекте Генпрокуратуры предусмотрены нормы так называемой гражданской конфискации, активно вводимые в законодательства многих стран, прежде всего западноевропейских. То есть конфискации, которая лишь частично связана с уголовным делом, будучи самостоятельной процедурой. Презумпция невиновности не должна распространяться на вопросы происхождения собственности

ти. Возлагать бремя доказывания преступного происхождения собственности полностью на сторону обвинения контрпродуктивно. Если она представляет свои обоснованные подозрения, бремя доказывания переводится на вторую сторону, которая докажет или не докажет, что у нее были законные источники происхождения этой собственности.

Соответствующие нормы прошли экспертизу Европейского Суда по правам человека, который подтвердил, что при соблюдении установленных в законе гарантий такой перевод бремени доказывания — законная мера защиты общественных, государственных интересов от использования имущества в преступных целях. Мы назвали эту норму административной конфискацией, т.к. она должна осуществляться в рамках административного судопроизводства. Тем более, что наш Гражданский кодекс предусматривает такую меру, как конфискация и в гражданском, и в административном процессе.

Мы исходили из того, что конфискации должно подлежать имущество шести категорий. Первая категория — имущество, полученное в результате преступной деятельности, а также прибыли и другие выгоды, полученные от использования этого имущества, если хотя бы одним из эпизодов дела является предикатное преступление. Вторая — средства, соответствующие оцененной стоимости приобретенного имущества, полученного в результате преступной деятельности, и доходов от этого имущества, если хотя бы одним из ее эпизодов является предикатное преступление. Третья — имущество, с помощью которого было совершено предикатное преступление, либо использовавшееся в ходе его, либо полученное в порядке уплаты за совершение предикатного преступления или его стоимостной эквивалент. Четвертая — имущество, которое используется для прямого или косвенного совершения предикатного преступления либо содействия в его совершении. Пятая — имущество, находящееся под прямым или косвенным управлением либо под контролем организованной группы, либо преступного сообщества, в том числе террористического. Шестая — имущество, находящееся в помещении или ином месте, служащем преступному сообществу или организованной группе, в том числе террористической, местом проведения собрания, хранения или используемом ими для других незаконных целей.

В отношении некоторых из этих видов имущества применение уголовно-процессуальных мер или неэффективно, или просто невозможно. Административную конфискацию мы предлагаем как дополнение к тем процедурам, которые уже есть в уголовном процессе, и тем, которые возможно появятся в рамках уголовной конфискации. Мы хотим, по примеру других стран, создать в нашем законодательстве комплексную систему института конфискации.

В США и в западноевропейских странах есть институт уголовной конфискации и институт гражданской конфискации.

Такой институт избавил бы нас от случаев привлечения человека к уголовной ответственности исключительно ради изъятия у него собственности незаконного происхождения. Разумнее ограничить судебный процесс вопросом отнесения или неотнесения этой собственности к разряду имущества, подлежащего конфискации. Результаты этого процесса не могут быть использованы в любом другом производстве против владельца имущества.

Институт гражданской или административной конфискации должен распространяться на случаи мнимого отчуждения, когда привлекаемое к ответственности лицо перевело имущество на третьих лиц, и к моменту вынесения приговора у него практически ничего нет. В рамках уголовного дела очень трудно оспаривать законное происхождение собственности. Международные эксперты рекомендуют иметь нормы, которые бы позволяли государству изымать мнимо отчужденное имущество.

Председательствующий **Владимир Овчинский** выразил уверенность, что у этих норм будет много недругов. Их будет даже больше, чем тех, кто противится поправкам в УПК и федеральный закон 115-ФЗ. Эти нормы буду тяжело проходить в Думе, встретят негативный прием даже у ряда экспертов. Но проблема крайне актуальна, и рекомендуемые нормы должны быть приняты.

Заведующий Центром глобальных стратегических исследований Института Азии и Африки РАН **Леонид Фитуни** считает, что Россия сегодня в диссонансе с тенденциями мирового развития. В мире налицо усиление регулирующей роли государства, ужесточение контроля в вопросах, которые традиционно были священной коровой либералов, таких как частная собственность, вопросы финансирования, вопросы функционирования финансовых рынков и т.д. У нас пока преобладают тенденции дерегулирования и либерализации. Это создает трудности при имплементации международных норм в российское законодательство.

Полтора месяца назад Совет Европы принял обновленный текст Конвенции Совета об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности. Конвенция вводит ряд новых понятий, которые могут пересекаться с понятиями наших законов. Правда, в новом тексте есть оговорка, что сторона, ратифицирующая этот новый текст, вправе выбрать наиболее подходящую систему понятий, в том числе руководствуясь действующим законодательством. Сторонам, подписывающим новую Конвенцию, дано право ограничить список имущества, которое может быть конфисковано. Зато новый текст запрещает сторонам делать заяв-

ления, в результате которых из списка были бы исключены некоторые категории преступлений.

В Конвенции сказано, что положение о гражданской конфискации (конфискации в рамках административного судопроизводства) не может рассматриваться как обязательство переложить бремя доказывания на владельца имущества при уголовном преследовании его в качестве обвиняемого. Тем не менее, новый текст Конвенции дает государствам право внедрять такой подход в национальное законодательство и дает отсылки к правовой практике — в основном, английской.

В рамках одного из совместных проектов по этой тематике представители ряда российских ведомств посетили страны, где гражданская конфискация широко применяется, прежде всего Великобританию. Некоторые из коллег настолько увлеклись идеей гражданской конфискации, что выражали готовность дополнить ее другими мерами. Так, в Англии действует агентство по возврату преступных доходов. Ему вменено в обязанность, когда преступность доходов очевидна, но доказать это в суде невозможно, осуществлять возврат этих доходов путем обложения их налогом до 95-97 процентов величины их стоимости. Я сомневаюсь, что в наших условиях такая мера возможна. Вряд ли она может быть имплементирована, вряд ли пройдет соответствующие законодательные процедуры.

Проект Совета Европы не заканчивается тем, что мы уже сделали. В планах Совета Европы продолжить работу в направлении совершенствования законодательной работы и практической деятельности по борьбе с коррупцией. На очереди — рабочие проекты технического содействия. Участниками их могут быть ведомства, практически работающие в данной сфере. Это МВД и ФСБ, надо активнее вовлекать прокуратуру и администрацию президента. Помимо учебы, есть разные формы, в том числе предполагающие дискуссии. При наличии доброй воли и желания сотрудничать, возможности довольно широки. Нам надо совместно выработать программы этих проектов. Сначала должны быть озвучены реальные потребности, затем предложения Совета Европы. Соглашаясь с чем-то, а с чем-то нет, можно было бы создавать новые проекты.

Представитель Главного правового управления Президента Российской Федерации **Валентин Михайлов** напомнил, что при выработке Конвенции против транснациональной преступности многие государства выступали против пункта о том, что ее участники, развивая свое национальное законодательство, руководствуются 40 рекомендациями ФАТФ. Они готовы были их использовать, но не соглашались со ссылкой на документ, к разработке которого они не имели отношения.

Разумеется, Россия вполне способна сама развивать свое национальное законодательство. Представители президентских структур, участвуя в проекте Совета Европы, исходят из того, что не нужно отгораживаться, необходимо участвовать в международных мероприятиях, учиться там, где есть чему учиться. Вместе с тем, трудно себе представить, чтобы такого рода проект мог иметь место во Франции или Германии. Здесь присутствуют люди, принимавшие участие в подготовке международно-правовых актов. В Страсбурге велась работа над «Европейской Конвенцией по предотвращению терроризма». Мы предлагали внести в нее положение о конфискации средств, используемых для публичных призывов к терроризму, а европейские государства категорически это отвергли, посчитав посягательством на свободу ассоциаций, свободу собраний и т.д., что очень печально. Недавние события в Англии [*взрывы в метро и автобусах*], возможно, будут содействовать продвижению этих стран в правильном направлении — то есть, к согласию с нашей точкой зрения.

При подходе к международно-правовым документам мы должны учитывать особенности наших социальных, экономических, национальных традиций, как это делают другие страны. В Конвенции есть такая фраза: «Государства стремятся к тому, чтобы в качестве основных преступлений выступало как можно большее количество преступлений». Даже из этой фразы видно, что до этого пока далеко, одним из примеров является Германия.

Тем, кто говорит, что мы необдуманно отказались от конфискации имущества и теперь вынуждены ее возвращать, стоит вспомнить, что мы отказались от общей конфискации, т.е. от конфискации всего имущества, которого зачастую формально нет. Готовящиеся поправки открывают возможность учесть вопросы превращенного имущества. Правда, не все: как быть с доходами террориста-смертника? Наш УПК сейчас четко предписывает, что в случае смерти уголовное дело прекращается, никаких последствий нет. Они должны быть, эту проблему можно решить.

Я бы не торопился менять наш УПК в части закрепления положений о реальном сотрудничестве в репатриации активов. Подождет бы, пока в каких-то государствах появятся законы, предписывающие в рамках уголовного процесса выдачу имущества другому государству. Пока в мире нет таких государств. У нас в ст. 81 УПК сказано: судья при постановлении приговора обращает в доход государства или конфискует орудия, средства совершения преступления, деньги и ценности, нажитые преступным путем. Изъять это имущество из дохода государства и передать за рубеж можно лишь в качестве жеста доброй воли. В гражданско-правовом порядке это возможно и иногда делается. Но не в уголовно-процессуальном.

Именно мы в 2000 г. вносили предложение, чтобы государства взяли на себя обязательства (достаточно мягкие!) рассмотреть возможность включения в национальные законодательства положений о возврате имущества в страну происхождения, но услышали отказ. Французский участник показал журнал с фотографией замка на Лазурном берегу, принадлежащего российской гражданке. «Вы хотите, чтобы мы вам это отдали?», спросил он. Репатриации активов слишком противоречат национальные экономические интересы.

Готовя Конвенцию стран СНГ о противодействии легализации преступных доходов, мы пытались внести в нее положение о возврате имущества. Там, где таможенные границы России передвинуты к белорусско-польскому рубежу, мы хотели, чтобы похищенное в Российской Федерации и изъятое при таможенном досмотре, не конфисковывалось бы белорусскими судами в доход Белоруссии. Эта норма была заблокирована белорусской стороной. Договор остался неподписанным, хотя и по другим основаниям.

Хотя положения о репатриации активов попали в Конвенцию против коррупции, надлежащего внутреннего механизма в государствах-участниках, который позволял бы осуществлять репатриацию, нет. Неясно, в чьем распоряжении — суда или государства — оказывается конфискованное имущество. В ряде случаев неясно, кому его возвращать. К примеру, частный бизнес дал взятку президенту небольшой страны. Кому ее возвращать?

Бесспорно, мир движется к унификации, от этого мы никуда не денемся. В сфере права средством этой унификации стали международно-правовые акты. В нашей деятельности мы руководствуемся принципом, который недавно суммирован в документе под названием «Концепция национальной стратегии противодействия легализации финансирования терроризма». Этот документ утвержден Президентом Российской Федерации в июне 2005 года. При развитии законодательства, сказано там, положения международно-правовых актов и международных стандартов необходимо учитывать в той части и в том объеме, в каких они соответствуют национальным интересам и не противоречат законодательству Российской Федерации.

Сегодня наша главная проблема — вопросы правоприменения. Не известен ни один значительный случай, когда бы в гражданском процессе доходы, сделка, ничтожная сделка были бы опровергнуты и предмет сделки был бы переведен в доход государства. А ведь такие сделки заключаются сплошь и рядом. Когда будет накоплен подобного рода опыт, будет проще проводить в жизнь те предложения, которые прозвучали сегодня.

Вопрос в профессионализме наших работников. Точнее, в отсутствии во многих случаях профессионализма, в неумении применять те

нормы, которые есть, в сложности каких-то существующих процедур. И в том, о чем очень часто говорят — в отсутствии политической воли.

Председательствующий **Владимир Овчинский** не вполне согласился с прозвучавшим толкованием «Концепции национальной стратегии противодействия легализации финансирования терроризма». По его мнению, мы, наоборот, должны жестко следовать международным обязательствам, которые приняла на себя Россия. Деятельность, которую мы осуществляем в рамках проекта Совета Европы, необходима и полезна. Мы должны двигаться в сторону включения международных стандартов в российское законодательство. Иного пути нет — или Россия окажется на обочине международного сотрудничества и экономического развития.

В США после 11 сентября был принят «Патриотический акт», уязвимый с точки зрения гражданских прав. Но только благодаря ему американцы разгромили множество структур, финансировавших террористическую деятельность. Они арестовали счета на 300 миллионов долларов и конфисковали их.

У нас на основе нашего законодательства это сделать сейчас было бы невозможно. Но международное сообщество нам подсказывает: войдите в стандарт. Надо ли нам от этого отрешиваться? Давайте будем вводить самые жесткие стандарты, чтобы держать в узде террористическую опасность.

Леонид Фитуни напомнил, что между Россией и США есть соглашение, предусматривающее возврат имущества, но при условии его раздела. В других международно-правовых актах это также есть. И, по крайней мере, один случай такого возврата можно назвать. Это возврат драгоценностей по делу Андрея Козленка, произведенный на основе имевшихся тогда гражданско-правовых процедур. Но в Генпрокуратуре можно услышать: «Мы не обладаем такими познаниями в области чужого законодательства, которые позволили бы в судах, допустим, Швейцарии или США с их юристами тягаться и требовать возвращения какого-то имущества». Но нам нужно работать в этой части, нам ни в коем случае нельзя отгораживаться от мира.

Председательствующий **Владимир Овчинский** сообщил, что в 1998 году, когда он был руководителем Российского бюро Интерпола, это бюро, вместе с Генпрокуратурой и с Главным управлением по экономическим преступлениям, провели возврат один раз 14 миллионов долларов, проведя это судебными решениями через 15 стран, затем 7 миллионов долларов и 8 миллионов долларов. Мы подготовили возврат 600 миллионов долларов, но к этому моменту меня сняли с поста руководителя Российского бюро Интерпола. После этого возвратов не было.

Профессор Московского университета МВД, эксперт проекта **Сергей Максимов** считает, что вялая практика в вопросах возврата

активов объясняется тем, что государства не берут на себя ответственность и не решаются увидеть взаимную пользу в решении этого вопроса. Французы не хотят отдавать неизвестно кому имущество на Лазурном берегу, купленное на деньги, украденные у наших налогоплательщиков.

Решение проблемы возврата конфискованных в соответствии с судебными решениями активов — это проблема стимулов деятельности правоохранителей. Если человек, занимаясь расследованием транснационального преступления, знает, что итогом всех его трудов, иногда на протяжении нескольких лет, будет судебная фикция, не дающая возможность вернуть украденное пострадавшим, у такого человека, профессионала, не может быть подлинного стимула.

Следует вписать в УПК правило, в соответствии с которым судебные решения о возврате активов принимаются на основе двухсторонних и многосторонних международных соглашений. И нужно активизировать усилия по заключению двухсторонних соглашений. Я не соглашусь с тем, что у нас удовлетворительный договор о правовой помощи с Соединенными Штатами. Межправительственное соглашение 1995 года было эффективнее.

Еще один из обсуждавшихся вопросов остался, по сути, без ответа. Почти привычная ситуация: расследование по уголовному делу установило, что обвиняемый похитил из бюджета 100 миллионов рублей. Но на момент вынесения приговора никакого имущества нет, конфисковывать нечего. Хотя имеются свидетельские показания, документы, в памяти компьютера есть сведения об имуществе, но имущества нет.

Выносится приговор — скажем, 2 года лишения свободы условно, поражение в служебных правах на будущее под названием «ограничение» и так далее. Но имущества нет. Как можно конфисковать в соответствии с УПК имущество лица, признанного виновным в похищении значительного имущества, когда дело уже закончено, приговор суда вынесен?

Когда действовали ныне отмененные статьи УК и УПК, выносился приговор суда о конфискации имущества лица, совершившего корыстное преступление, всего имущества (исключая предметы первой необходимости) вне связи с характером преступления. И затем уже судебный исполнитель принимал меры к тому, чтобы это имущество было в соответствии с приговором суда обращено в доход государства. Нужно вернуть саму возможность конфискации имущества в соответствии с приговором суда как наказания, вне связи с фактом признания данного имущества вещественным доказательством по уголовному делу, если установлено, что лицо причинило ущерб на определенную сумму. Не видно никаких возможностей, кроме как предусмотреть это прямо в уголовном законе.

Валентин Михайлов напомнил, что был ряд постановлений Верховного Суда о том, что в приговоре необходимо отдельно указывать имущество, конфискуемое в рамках наказания, и имущество, изымаемое в доход государства в уголовно-процессуальном порядке.

Интересно предложение Кузнецовой и Кудрявцева о том, чтобы дополнить УК новой главой «Иные меры уголовно-правового характера». Это позволит накладывать на виновного некое обременение, не рассматриваемое как наказание. Речь пойдет об изъятии того имущества, в отношении которого нет доказательств, что оно получено преступным путем или служило средством совершения преступления и не является превращенным, преобразованным имуществом.

Сейчас в Госдуме два проекта, один из них внесен сахалинской Думой. Он возвращает ст. 52 УК, а в особенной части ничего не меняет. Это неприемлемо. Второй проект тоже несовершенно. В нем описываются категории имущества, подлежащие конфискации, но в особенной части почему-то пропущено убийство по найму.

Есть некоторые вопросы юридико-технического свойства. Первый из них о том, что у нас отсутствуют международные обязательства. Второй сводится к тому, что суть наказания состоит не только в обременениях, лишении свободы и т.д., но и в порицании осужденного от имени государства, как преступника. Вы можете ограничиться конфискацией и при этом объявить лицо преступником от имени государства, от имени всего общества — и это будет наказанием. При объявлении же изымаемого вещественным доказательством этого не происходит, порицание отпадает.

Владимир Овчинский напомнил прошлогоднее решение Конституционного суда о конституционности уголовно-процессуальной конфискации. Такая конфискация была признана соответствующей статьей конституции, и в своем определении Конституционный суд записал, что при этом не исключается уголовно-правовая конфискация. Раз не исключается, значит допускается. Экспертная группа выработывает такой вариант восстановления уголовно-правовой конфискации, который укладывался бы в понятие наказания и в подходы, предлагаемые Конвенциями ООН и Совета Европы.

Об оперативно-розыскной деятельности. Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет огромный объем полезной работы. Но в законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» финансовый мониторинг не упомянут. Пока при МВД существовал Межведомственный центр по противодействию легализации незаконных доходов, в год велось 200-250 оперативных разработок по фактам отмывания преступных доходов, в суды уходило более 100 уголовных дел. А на основании материалов финансово-

го мониторинга за полтора последних года возбуждено всего шесть уголовных дел. А все потому, что этот полезный орган не наделен правом ведения оперативно-розыскной деятельности.

Представитель Департамента экономической безопасности МВД Российской Федерации **Михаил Терехов** не исключил, что Росфинмониторинг может быть наделен оперативно-розыскными функциями. Но и не имея их, он направляет массу материалов в МВД и ФСБ — как на основании запросов по расследуемым уголовным делам, так и инициативно. Росфинмониторинг занимается финансовыми расследованиями в сфере оптимизации налогообложения, вывода активов и тому подобного. На основании его материалов были возбуждены дела, по результатам которых в бюджет перечислены огромные суммы. По одному из последних дел, в Екатеринбурге было доначислено 1 миллиард 150 миллионов рублей налоговых платежей. Правда, не все пока еще умеют работать с материалами Росфинмониторинга.

О возврате имущества. Мы знаем иногда, где находятся деньги, где находится имущество, но в ответ на запросы, которые к нам приходят, мы не сообщаем, криминального ли оно характера. Потому что нет процедуры возврата денег. А раз нет процедуры, зачем давать информацию? Чтобы деньги так и остались в Америке или Швейцарии?

В 2000 году, когда мы работали по Bank of New York, была создана специальная группа из представителей ФСБ, МВД, налоговой полиции, Департамента по борьбе с организованной преступностью. И в ответ на запрос американской стороны мы написали, что денежные средства, возможно, имеют криминальное происхождение. Это «возможно» стало основанием для наложения ареста в порядке процедуры на 2,5 миллиона долларов. И эти деньги остались там.

Зачем было рушить Межведомственный центр по противодействию легализации незаконных доходов, в котором были классные специалисты? Создавая Росфинмониторинг, надо было оставить и Центр. И тогда бы эти две структуры работали в связке, как это сделано в Финляндии. Там при криминальной полиции создано бюро по отмыванию, в которое стекаются два вида информации — оперативная и информация о финансовых потоках. И люди в этом бюро накладывают одну информацию на другую и делают выводы.

Леонид Фитуни информировал участников семинара, что в мире есть четыре типа финансовой разведки. Самый распространенный — административная разведка, как у нас. В России это независимый орган, который занимается аналитической работой, обобщает материалы и передает оперативным органам. Есть полицейские разведки, есть разведки других ведомств. В Бельгии при прокуратуре действует промежуточный вариант.

Законы об отмывании появились у нас как реакция на то, что Россию включили в черный список. Благодаря этому списку, в частности, для России замедлялись международные банковские процедуры. С точки зрения экономических интересов из этого положения надо было выходить. Нужен был закон и уполномоченный орган, который бы этим занимался. Выбор в пользу административного органа, а не органа прямого действия был сделан не случайно, а для того, чтобы органу, который ведаёт отмыванием, не дать возможность напрямую вести расследования.

Для сравнения, в ФРГ действует полицейская финансовая разведка. Банк в обязательном порядке уведомляет ее о превышении некоей суммы наличных, даже если операция не носит криминального характера. У нас, видимо, законодатель опасался, что подобная информация может быть использована против бизнес-сообщества. В любом случае определенную роль сыграли политические и социальные мотивы. С точки зрения оперативности, полицейская разведка действует более эффективно, быстрее реагирует на происходящее.

Английское агентство по возврату преступных доходов до четверти средств, конфискованных им в пользу государства, оставляет себе на собственное развитие, в том числе на фонд заработной платы сотрудников, и это служит неплохим стимулом, чтобы сотрудники серьезно подходили к своим делам и доводили дело не просто до суда, но и до того договора, который необходим для возврата средств.

Профессор кафедры уголовного права Московской Юридической академии **Людмила Иногамова-Хегай** выказала мнение, что конфискация имущества в том виде, в каком ее предлагается сейчас ввести, мало соответствует смыслу наказания вообще. Согласна с профессором Максимовым, что конфискация должна подразумевать признание лица преступником, которого государство порицает. Говорить, что конфискация не нужна как наказание, юридически беспочвенно. Есть и социально-политический аспект. Когда конфискация имущества была отменена, это вызвало недоумение в обществе. Появился тезис, что власть срослась с олигархами и преступниками, и отмена конфискации — это гарантия им, что украденное отобрано не будет.

Наконец, чтобы имплементация конфискации имущества действительно отражала международно-правовые стандарты, нужно не только бюджетное имущество возвращать владельцу, но и имущество добропорядочных граждан. Это следует четко проработать в документах. Сейчас в нашем УК только в примечании по даче взятки оговаривается, что имущество может быть возвращено взяточдателю, если в отношении него имело место вымогательство. То есть, в УК речь идет не о принципе, а о частном случае.

**Предложения об изменениях и дополнениях
законодательных актов Российской Федерации
в целях имплементации международно-правовых
норм ООН и Совета Европы по обеспечению
конфискации и возвращения доходов
от коррупционных и других преступлений**

*Борис Болотский, ведущий научный
сотрудник ВНИИ МВД России*

В предложениях Болотского Б.С. отмечается, что ряд принятых международным сообществом в этот период и признанных Российской Федерацией соглашений: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 12 декабря 2000 г. (ратифицирована Российской Федерацией), Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (подписана Российской Федерацией) расширяют сферу применения законодательства о противодействии легализации доходов, полученных как от этих, так и от других видов видов преступной деятельности, пока не получило соответствующего отражения в российском законодательстве.

Неполное отражение в российском законодательстве международно-признанных норм, направленных на борьбу с незаконным обогащением в результате использования преступных доходов, особенно отчетливо проявляется на фоне положений главы V Конвенции ООН против коррупции, определяющих необходимые меры по возвращению активов в связи с фактической неурегулированностью этих мер действующим российским уголовно-процессуальным законодательством.

Очевидно, что от содержания и объема таких понятий как характеристика основного правонарушения, посредством совершения которого извлечен преступный доход, содержания активов, подлежащих конфискации, содержания обеспечительных мер, предпринимаемых в целях конфискации и, в необходимых случаях, возврата доходов от преступлений, приостановление операций непосредственно зависит результативность практики противодействия отмыванию преступных доходов, а максимальное их соответствие общепризнанным в международной практике нормам — эффективность международного сотрудничества в этой сфере, в т.ч. по репатриации активов преступного происхождения.

Статьей 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115 легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, признается придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, за исключением ряда указанных преступлений, которыми являются:

— невозвращение в крупном размере средств в иностранной валюте, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательному перечислению на счета в уполномоченный банк Российской Федерации (статья 193 Уголовного кодекса);

— уклонение от уплаты таможенных платежей в крупном (свыше 500 тыс. рублей) или особо крупном размере (свыше 1,5 миллиона рублей) (статья 194 Уголовного кодекса);

— уклонение от уплаты налогов и (или) сборов, взимаемых с физических лиц, в крупном размере (свыше 300 тыс. рублей) или особо крупном размере (свыше 1,5 млн рублей) (статья 198 Уголовного кодекса);

— уклонение от уплаты в крупном (свыше 1,5 млн рублей) или особо крупном размере (свыше 7,5 млн рублей) (статья 199 Уголовного кодекса) налогов и (или) сборов, взимаемых с организаций.

Однако Конвенциями Совета Европы и Организации Объединенных Наций провозглашается принципиально иной подход к определению признаков или перечня так называемых основных (предикатных) преступлений, доходы от которых могут являться предметом легализации (отмывания).

Согласно п. «е» статьи 1, статье 6 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, основное преступление означает любое преступление, в результате которого получены доходы, которые могут стать предметом легализации. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статья 13), аналогичные по содержанию п. «h» статьи 2, подпункт «а» пункта 2 статьи 23 Конвенции ООН против коррупции, пункт «h» статьи 2, подпункт «а» пункта 2 статьи 6 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности указывают на такой же подход к определению круга основных преступлений. Сорок рекомендаций ФАТФ (рекомендация 1) предлагает: «Странам следует применять понятие преступления отмывания денег ко всем серьезным преступлениям с целью охватить как можно более широкий круг основных преступлений». При этом серьезными преступлениями (при отсутствии такой категории преступлений в национальном законодательстве) предлагается считать

преступления, максимальным наказанием за которые является лишение свободы на срок более одного года (Сорок рекомендаций ФАТФ), либо не менее четырех лет, или более строгое наказание (пункт «b» статьи 2 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности). Обратившись к санкциям статей 193, 194, 198, 199 УК РФ, можно видеть, что абсолютное большинство предусмотренных в них составов преступлений (за исключением ч. 1 ст. 198) следует считать серьезными преступлениями (по классификации ФАТФ). Российская Федерация, вступившая в ФАТФ и принявшая, таким образом, обязательства, вытекающие из членства в этой организации, очевидно, обязана выполнять ее рекомендации.

Задачей российской стороны является разработка путей имплементации в российское законодательство международно-признанных норм о борьбе с использованием преступных доходов как правового средства воздействия на лиц, совершающих как коррупционные, так и другие серьезные преступления.

Исходя из этого, указание об исключении из числа основных правонарушений, доходы от которых могут являться предметом легализации (отмывания) на преступления, предусмотренные ст. 193, 194, 198, 199 УК, должно быть устранено из определения понятия легализации преступных доходов, изложенных в ст. 3 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115 и в частях первых ст. 174, 174¹ УК РФ. Определяя понятие доходов от преступления, аналогичные по содержанию пункты «e», «d» статей 2 Конвенций ООН против коррупции и против транснациональной организованной преступности, а также пункты «a», «b» статьи 1 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности подробно характеризуют его содержание как любого имущества, вещественного или невещественного, движимого и недвижимого, выраженного в вещах или в правах либо представляющего акты и документы, подтверждающие право на такое имущество. Федеральный закон от 7 августа 2001 года за № ФЗ-115 (ст. 3) более краток, указывая на денежные средства или иное имущество, полученное в результате совершения преступления.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит понятия доходов от преступления, указывая на имущество, деньги и иные ценности, полученные в результате преступных действий либо нажитые преступным путем, как вещественное доказательство (пункт 2–1 части 1 статьи 81). Если принять во внимание, что в пункте 3 части 1 той же статьи указывается на иные предметы и документы, которые могут служить средствами для обнаружения и установления обстоятельств уголовного дела, в т.ч. содержания и объемов преступных доходов, можно считать, что уголовно-процессу-

альный закон в общем плане указывает на активы, признаваемые международно-правовыми нормами доходами от преступлений, не называя их таковыми.

Совершенно другая ситуация в части определения состава активов, на которые может быть обращена конфискация.

Все рассматриваемые нами международно-правовые акты указывают на конфискацию:

а) доходов от преступлений или имущества, стоимость которого соответствует (эквивалента) стоимости таких доходов;

б) имущества, полученного в результате полного или частично-го превращения или преобразования доходов от преступлений;

в) доли имущества, приобретенного законным путем, соответствующей величине (стоимости) приобщенных к такому имуществу доходов от преступлений;

г) прибыли или других выгод имущественного характера, полученных от использования доходов от преступлений, а также имущества, указанного в пунктах «б» и «в».

В Российской Федерации возможность конфискации доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им имущества связывается только с исполнением в рамках международного договора соответствующего приговора, либо решения суда иностранного государства (статья 11 Федерального закона от 7 августа 2001 года за № ФЗ-115). Уголовно-процессуальным законодательством не предусмотрено обращения взыскания на имущество, эквивалентное по стоимости размеру доходов, полученных преступным путем, а равно на прибыль и другие имущественные выгоды от использования преступных доходов, что нельзя признать социально обоснованным.

С исключением из УК РФ понятия конфискации возникает необходимость нормативного определения этого понятия как уголовно-процессуальной меры.

Важное значение для успешного выявления, изъятия, конфискации и возврата доходов от преступной деятельности имеют обеспечительные меры, такие как приостановление операций с денежными средствами или иным имуществом, а также меры контроля при открытии и обслуживании счетов в банковских и иных кредитных организациях, что возлагает, предусмотренные Конвенцией ООН против коррупции (статья 32), Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статья 23), рекомендациями ФАТФ (рекомендация 3). Конвенцией Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (статья 3), на каждое государство — сторону этого международного соглашения, в т.ч. и на Российскую Федерацию, ратифицировавшую данную Конвенцию, обязанность принятия законодательных и других

мер, которые дают возможность идентифицировать и разыскивать подлежащее конфискации имущество в виде орудий преступления, доходов от преступления, либо имущество, стоимость которого соответствует доходам от преступления, предотвращать любые операции с таким имуществом, его передачу или распоряжение им.

Отсутствие законодательного основания РФ на приостановление операций, содержащих признаки отмыwania преступных доходов, находится в явном противоречии с названными международно-признанными нормами и должно быть устранено путем дополнения пункта 10 статьи 7, статей 7.1, 8 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115 указанием на приостановление операций с денежными средствами или иным имуществом при наличии обоснованных подозрений в причастности этих операций к отмыванию доходов, полученных преступным путем (пункт 3 статьи 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115).

Важной новеллой международно-правового регулирования деятельности по предупреждению отмыwania доходов от коррупционных и иных преступлений является требование осуществления более жестких мер контроля при установлении и поддержании финансовыми организациями клиентских отношений с лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами (статья 52 Конвенции ООН против коррупции). Рекомендацией 6 ФАТФ предписано в таких отношениях:

c) принимать разумные меры для установления источника благосостояния и источника денежных средств;

d) осуществлять углубленный постоянный мониторинг деловых отношений с такими лицами.

Федеральный закон от 7 августа 2002 г. № ФЗ-115 не содержит таких норм. Проблемой является определение состава лиц, обладающих или обладавших значительными публичными полномочиями. Принимая во внимание антикоррупционную направленность названных выше норм международно-правовых актов, предлагается считать такими лицами лиц, на которых российский законодатель указывает в части 3 статьи 290 УК — занимающих или занимавших государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно глав органов местного самоуправления. Положение об обязательном контроле операций с денежными средствами или иным имуществом, если хотя бы одной из сторон являются указанные лица, целесообразно внести в статью 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115.

Изложенные предложения направлены на устранение наиболее существенных несоответствий норм российского законодательства общепризнанным международным нормам в области противодействия извлечению и легализации доходов от коррупционной и иной преступной деятельности, что представляет собой одну из необходимых предпосылок повышения результативности практики конфискации преступных доходов, возвращения активов и международного сотрудничества в этих целях.

Главой IV Федерального закона от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115 устанавливается порядок международного сотрудничества в сфере борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма. В ней предусмотрено, что компетентные органы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами исполняют в пределах своей компетенции запросы компетентных органов иностранных государств о конфискации доходов, полученных преступным путем, а также о производстве отдельных процессуальных действий по делам о выявлении доходов, полученных преступным путем, наложении ареста на имущество, об изъятии имущества (статья 10). Статьей 11 Федерального закона установлено, что в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации признаются и исполняются вынесенные судами иностранных государств и вступившие в законную силу приговоры (решения) о конфискации находящихся на территории Российской Федерации доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им имущества. Конфискованные доходы, полученные преступным путем, или эквивалентное им имущество могут быть переданы полностью или частично иностранному государству, судом которого вынесено решение о конфискации, на основании соответствующего международного договора Российской Федерации. Однако Уголовно-процессуальный кодекс, определяя основные положения взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями, не указывает на возможность международного сотрудничества в целях конфискации доходов от преступлений и возвращения активов. Отсутствие процессуальных норм, определяющих порядок такого сотрудничества, даже при наличии указания на него в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № ФЗ-115 блокирует возможность сотрудничества с зарубежными правоохранительными органами в этом сегменте практической деятельности по борьбе с трансграничными переводами доходов от преступлений.

Нормами международного права определены:

— основания и процедуры рассмотрения запросов компетентных органов и должностных лиц иностранных государств о конфискации и возврате доходов от преступлений;

— основания и процедуры направления компетентным органам иностранных государств запроса о совершении таких же действий в отношении доходов от преступлений, находящихся за рубежом;

— условия принятия обеспечительных мер в целях выполнения запроса компетентного органа иностранного государства о конфискации и возврате доходов от преступления;

— компетенцию соответствующих органов относительно распоряжения конфискованным имуществом, полученным преступным путем, в т.ч. его возврата в страну происхождения; условия возврата, связанные с характеристиками преступной деятельности, посредством которой извлечены доходы;

— основания для отказа в международном сотрудничестве в целях конфискации и возврата доходов от преступлений.

В связи с отсутствием в российском уголовно-процессуальном законодательстве таких норм целесообразно дополнить раздел XVIII «Порядок взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями» Уголовно-процессуального кодекса главой 55 — «Конфискация и возврат имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем», регулирующей процессуальный порядок осуществления этих мер в рамках международного сотрудничества, который базируется на международно-признанных стандартах и нормах такой деятельности.

ПРОФИЛАКТИКА И МОНИТОРИНГ КОРРУПЦИИ

Тема «Концепция антикоррупционного мониторинга и мер по профилактике коррупции в Российской Федерации» была обсуждена на совещании экспертов 3 ноября 2005 г. Председательствовал первый заместитель председателя Комитета по безопасности, председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаил Гришанков**. Раз в году, сказал он, вся страна у нас обсуждает вопрос о месте России в рейтинге «Transparency International». У меня скептическое отношение к такого рода рейтингам, но отбрасывать саму идею антикоррупционного мониторинга и оценки уровня коррупции было бы ошибочно.

С докладом на тему «Конвенция ООН против коррупции. Имплементация мер профилактики и предупреждения коррупции» выступил **Жан Пьер Бюэб**, советник французской Центральной службы по предупреждению коррупции (см. изложение доклада в данном сборнике).

Профессор Московского университета МВД, эксперт проекта **Сергей Максимов** открыл обсуждение прозвучавшего доклада. Россия проделала уже значительный путь в имплементации положений Конвенции ООН против коррупции и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и на некоторых направлениях значительно опережает уровень требований, установленных соответствующими Конвенциями. Вместе с тем, количество пробелов, недостатков и противоречий в нашей законодательной базе сегодня достаточно велико, так что процесс может растянуться на десятилетия. Хотя не исключен шанс увидеть революционные перемены и в течение короткого времени.

Для обеспечения соответствия ст. 5 Конвенции ООН («Политика и практика предупреждения противодействия коррупции») необходимо принятие федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Этот проект дважды вносился в Государственную Думу, но снимался с рассмотрения. Здесь достаточно людей, которые могут объяснить, что мешает принятию такого закона. Созрел момент вернуться к его обсуждению, т.к. в нем в комплексе решаются многие проблемы пятой статьи Конвенции ООН против коррупции.

Позиция России в вопросах антикоррупционной политики ясно видна на примере ее участия в разработке модельного закона государств-членов СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого одновременно с Конвенцией ООН против коррупции в ноябре 2003 года.

Функцию координации правоохранительных органов в борьбе с коррупцией следовало бы возложить на Генеральную прокуратуру, внося дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Сегодня Закон «О Генеральной прокуратуре» закрепляет координирующую функцию этого органа в области борьбы с преступностью. Но коррупция шире понятия преступности. Когда мы говорим о гражданско-правовых коррупционных деликтах, это выходит за пределы Закона «О Генеральной прокуратуре».

У нас есть Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, лет десять назад была создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности по борьбе с преступностью и коррупцией. Эти два органа могут выполнять некоторые координирующие функции. Но они оба не могут считаться конституционными органами государственной власти и иметь полномочия для реальной координации органов власти.

В Положение о Совете при Президенте по борьбе с коррупцией полезно внести изменения с целью обеспечения участия в его работе представителей общественных организаций и СМИ. Он сильно бы выиграл, если бы там были представители «Transparency International», других известных общественных организаций.

Следует дополнить регламенты палат Федерального Собрания России, Правительства России и Положение об администрации Президента Российской Федерации правилами, предписывающими проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Парламент мог бы обсудить вопрос о принятии собственного регламента в виде федерального закона, а не постановления. Сегодня он не может из-за этого устанавливать, например, требования к проекту закона, который вносит президент.

Сегодня в этом зале мало найдется людей, которые видели Положение об Администрации Президента Российской Федерации и имеют ясное представление, как функционируют ее подразделения. Необходимо принять регламент об Администрации Президента Российской Федерации в виде федерального закона.

Во всех этих регламентах следует предусмотреть правила обязательного учета последствий принятия тех или иных законов, и не только экономические. Последствий нравственных, духовных, политических и т.д., включая коррупционные последствия.

Предлагаю принять среднесрочную, то есть от одного до пяти лет, федеральную программу мер по предупреждению коррупции. В нее должен входить, во-первых, план подготовки двухсторонних и многосторонних международных соглашений в области предупреждения коррупции и, во-вторых, реестр и паспорта программ субъектов Российской Федерации по предупреждению коррупции. У Моск-

вы есть отличная программа по предупреждению коррупции; есть таковая и в некоторых других субъектах Российской Федерации. Но никто в государстве не знает, в каких именно субъектах Российской Федерации есть такие программы, в какой степени они тождественны или отличаются друг от друга, нет наблюдения за ходом исполнения этих программ. И есть субъекты, где никаких программ нет. Федеральная программа могла бы регламентировать эти вопросы.

Что касается соответствия ст. 6-й Конвенции ООН, было бы полезно обсудить существовавшее до 2002 г. в УПК Российской Федерации положение, которое обязывало органы досудебного расследования преступлений и суд выявлять причины и условия, способствовавшие совершению конкретного преступления, в том числе коррупционного, и предписывать меры по их устранению. В борьбе за очищение уголовного процесса от несвойственных ему функций, у нас исчезла из сферы правового регулирования государственная функция по выявлению причин и условий преступлений. Выявлять их закон сегодня не вменяет в обязанность никому. Здравый смысл подсказывает, что нагляднее, чем в пределах расследования уголовного дела, они не могут быть установлены нигде. Например, причины и условия совершения конкретного преступления высоким должностным лицом, которое в результате получения взятки нанесло огромный ущерб государству. Такое требование позволило бы обязать законодателя устранить выявленные причины, изменить, если нужно, законодательную базу и предотвратить на будущее совершение подобных преступлений. Прокуратура и суд заинтересованы в восстановлении этой функции.

Можно еще 10 лет обсуждать проекты закона о борьбе с коррупцией, но ничто не мешает на этом фоне обязать органы государственной власти создавать специализированные подразделения по профилактике коррупции. В МВД есть Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом, оперативное подразделение. Из его названия исчезло слово «коррупция», но функция не исчезла. И точно так же в других органах государственной власти существование таких подразделений должно быть закреплено.

Наконец, должен быть введен образовательный стандарт по школьному антикоррупционному воспитанию. Отношение к этому явлению нужно закладывать с детства. Сегодня в семье за столом обсуждается, кому и какую нужно дать взятку. Человек с детства привыкает к мысли, что коррупция есть норма. Это представляет собой колоссальную опасность.

Ст. 7 и 8 Конвенции ООН: публичный сектор и кодексы поведения должностных лиц. Есть смысл принять этический кодекс Российской Федерации, регламентирующий этические требования ко всем кате-

гориям государственных должностных лиц и публичных служащих, т.е. государственных и муниципальных. А может быть и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях, где есть доля государственного участия.

Полезно рассмотреть также вопрос о принятии дисциплинарного кодекса Российской Федерации. Сегодня меры дисциплинарной ответственности устанавливаются ведомственными нормативными актами. Но есть и федеральные законы, устанавливающие дисциплинарные меры. Это порождает хаос дисциплинарных мер ответственности и множество пробелов в них. Иногда трудно обнаружить разницу между административно-правовой ответственностью и дисциплинарной.

Ст. 9 Конвенции ООН. Предлагается внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров» и в Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», усилить демократические и конкурсные начала, открытость процедур формирования и реализации государственных и муниципальных заказов. Тот правовой потенциал, который был заложен указами президента Ельцина, направленными на изгнание коррупции из сферы государственных закупок, не реализован в этих федеральных законах. По оценке экспертов Счетной палаты, у нас колоссальные пробелы в регламентации конкурсов на выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, которые позволяют не лучшим хозяйствующим субъектам выигрывать эти конкурсы, легко обходя все процедуры.

Ст. 10 Конвенции ООН: «Публичная отчетность». Предлагается дополнить положение о министерствах и ведомствах требованиями по созданию бесплатных электронных ресурсов, обеспечивающих полное и своевременное информирование населения обо всех решениях, затрагивающих права и свободы граждан. Сегодня хаос в этом вопросе чрезмерно велик, каждое ведомство произвольно определяет границы своей информационной открытости. Тот, кто захочет узнать, чем занимается Государственная Дума, легко обнаружит планы ее работы, включая долгосрочные, текущие законопроекты, и многое другое, хотя, может быть, и не все.

Уже с правительством дело сложнее. И совершенно невозможно обнаружить, чем занимается Администрация Президента Российской Федерации и Правовое управление, какие вопросы рассматривает. Вот это всё нужно предусмотреть в специальном Регламенте. Нужно жестко обозначить, какие ресурсы должны быть общедоступны.

Ст. 11 Конвенции ООН: «Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры». Предлагается дополнить федеральные законы о судебной системе, судах и судьях Российской Федерации, зако-

ны о судебных приставах требованием обязательных ежегодных деклараций судьи и судебного пристава об имущественном положении и доходах членов семьи. Ничто сегодня не мешает реализовать данное положение. Это будет очень серьезно дисциплинировать тех людей, которые сомневаются: стоит ли оставаться честным, находясь на таком посту?

Ст. 12 Конвенции ООН: «Частный сектор». Предлагается отредактировать гл. 32 УК в части, касающейся подарков. Сегодня государственному служащему, муниципальному служащему можно сделать разовый подарок стоимостью до 5 минимальных размеров оплаты труда в связи с исполнением им служебных обязанностей. А если дарить разовые подарки через каждые две минуты? Некоторые предлагают решить дело просто: упразднить ст. 575 Гражданского кодекса и вообще не обсуждать этот вопрос. Едва ли это правильно.

Далее, полезно дополнить УК статьей «Об ответственности за злостное нарушение правил бухгалтерского учета, которое повлекло существенное искажение результатов такого учета». Уже раз восемь в Государственную Думу вносились предложения дополнить УК такой статьей. И каждый раз дело срывалось. Отрицательно относится к целесообразности установления такой нормы, в основном, правительство. Да и некоторые теоретики находятся в плену иллюзий о том, что не должно быть никаких намеков на административную преюдицию. Мол, если бухгалтер все время ошибается (в пользу своей компании), его надо уволить, а не привлекать к уголовной ответственности.

Наконец, последняя статья Конвенции: «Участие общества в профилактике преступлений». Предлагается внести в федеральный закон «Об общественных объединениях» дополнение, дающее обществу право представлять и защищать законные интересы своих членов и участников в органах местного самоуправления и государственной власти.

Сегодня УК предусматривает уголовную ответственность за необоснованный отказ в предоставлении гражданину информации, если это повлекло за собой определенные последствия. А если это общественная организация? Чем общественная организация хуже гражданина? Это очевидный пробел.

Председательствующий **Михаил Гришанков** процитировал профессора Максимова, сказавшего, что Федеральному собранию следует обсудить вопрос о принятии собственного регламента в виде федерального закона. То есть, принять закон о принятии законов. Речь об этом идет давно, но вопрос достаточно сложен. И как в правительстве есть представители либерального крыла и есть представители других направлений, так и в юриспруденции: два юриста — три мнения. Поэтому наше движение не будет простым.

Методика антикоррупционной экспертизы разработана. В работе семинара принимают участие люди, которые активно ее продвигают. Это Сергей Михайлович Шахрай, руководитель Аппарата Счетной палаты, директор Института Счетной палаты, и Владимир Николаевич Южаков, один из руководителей Центра стратегических разработок. Благодаря их работе Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции провела, выполняя поручение Совета Государственной Думы, две официальные антикоррупционные экспертизы, которые серьезно повлияли на прохождение законопроектов.

Будем продвигать идею антикоррупционной экспертизы как обязательного элемента при прохождении законопроектов. Эта идея встречает поддержку не у всех. Для лоббистов эта антикоррупционная экспертиза становится серьезным барьером. К примеру, принимается бюджет на 2006 г., и в силу того, что с 1 января 2006 г. больше половины российских регионов начнут работать в соответствии с законом ФЗ-131, очень серьезные суммы консолидированного бюджета будут направляться в регионы. Одновременно из Бюджетного кодекса убирается ст. 138 о праве Счетной палаты проверять использование средств федерального бюджета в регионах.

Считаю, что следует провести экспертизу этого законопроекта в Государственной Думе — слишком уж много злоупотреблений на местах при использовании бюджетных средств.

Вам роздана заметка из газеты Financial Times, где говорится, что российские чиновники получили в 2004 г. в виде взяток с физических и юридических лиц 260 миллиардов долларов, а средний размер взятки увеличился с 10 тысяч долларов в 2001 г. до 136 тысяч. У любого специалиста эти цифры вызовут улыбку. Но нужно понимать, что если государство само не дает объективную информацию, будут такие передегергивания. Каков источник этих цифр? Московский фонд «Индем». Коррупция в России высока, но сказать, на каком мы месте, невозможно.

Недавно в Париже прошло заседание рабочей группы ОЭСР, обсуждался план по преодолению коррупции в странах бывшего СССР. Рассматривались два доклада: Казахстана и России. Меня пригласили как председателя комиссии Госдумы. Мне было стыдно за доклад России, представленный правительством. В докладе содержались фактические и стратегические ошибки, а главное — устаревшие данные, поскольку ряд законов уже был принят, ряд действий совершен. Эксперты давали оценки положению дел в России на основании неверных данных.

Признавая коррупционную угрозу, мы должны показывать: мы движемся, мы готовы создавать адекватные правила в экономике, прозрачные правила административной службы. Я вижу недоработ-

ку в том, что в наших заседаниях не принимают участие представители Минэкономразвития. В последнее время там реально активизировалась работа.

Ратификация Конвенции ООН против коррупции и последующая имплементация ее положений в наше законодательство, продолжил председательствующий **Михаил Гришанков**, станут серьезным барьером для коррупционной деятельности международных компаний в России. Сегодня крупнейшие мировые компании бьются за участие в российских госпрограммах. То, что в Конвенции ООН против коррупции появилось четкое требование о введении уголовной ответственности за дачу взяток зарубежными чиновниками, очень важно. Пока что у нас по действующему законодательству, представители других стран за дачу взяток не подпадают под ответственность.

Советник Председателя Конституционного Суда Российской Федерации **Владимир Овчинский**. Мы, конечно, можем выполнить большинство требований Конвенции ООН, т.е. создать необходимые органы и этические кодексы, внести поправки в законы. Но если это не будет работать, останется на бумаге? Два года назад был создан Совет по борьбе с коррупцией при президенте, проведено организационное заседание, назначены два руководителя комиссий: по противодействию коррупции и по конфликту интересов. Сами комиссии созданы не были, ни одного заседания Совета больше не состоялось. Почему? Нам говорят: идет административная реформа и пока некого назначать в комиссии. Завершена административная реформа, созданы все министерства и ведомства. Но комиссии так и не созданы, никто на этом уровне ничего не делает. Удивительно ли, что появляются бездарные доклады от имени России, нигде не обсуждавшиеся, не прошедшие экспертизу. В прессе появляются спорные исследования, но нет альтернативных, от имени государства. Многие ругают рейтинги «Transparency International», я тоже категорически с ними не согласен, однако права руководитель российского бюро этой организации: проведите свои исследования и докажите, что наши выводы фиктивны. Но нет таких поручений ни одному научному или аналитическому учреждению.

Раньше я поддерживал проект рамочного Федерального закона «Об основах антикоррупционной политики». Но стоит ли биться за него теперь, когда вот-вот будет ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, когда принят модельный закон СНГ? Конвенция ООН становится частью нашей правовой системы, мы должны следовать ее требованиям. Зачем нам дублирующий закон? Давайте сосредоточимся на конкретных направлениях.

То же самое по программам. Г-н Максимов сказал, что в Москве отличная антикоррупционная программа. Но при этом в Москве самый высокий уровень взяток, как говорят опросы.

Согласен с необходимостью восстановить в УПК норму о том, что следователь обязан устранять причины и условия преступления. Исключение этой нормы само по себе было преступлением. Мы обрушили всю конкретную работу по предупреждению преступности, включая коррупцию. В новом УПК вообще нет понятия «предупреждение преступления». Даны правозащитные категории, которые не относятся к уголовному судопроизводству.

Мы говорим о правовом государстве, но детей этому не учим. У нас в школах нет системы правового воспитания. Мы растим людей, которые вообще не знают, что такое уголовная ответственность. Давайте наладим преподавание хотя бы основ права. Антикоррупционное поведение — часть правового поведения.

Об этических кодексах. Этические кодексы во всем мире слабо работают. Да и зачем нам этический кодекс, когда у нас есть прекрасный Федеральный закон «О государственной гражданской службе», где расписаны правовые — не этические, а правовые запреты для государственных гражданских служащих. Достаточно их соблюдать.

Не вижу необходимости и в поправках к закону «О прокуратуре». В нем уже прописано право прокуратуры координировать действия правоохранительных ведомств в борьбе с преступностью, включая, разумеется, и коррупцию. Продолжает действовать указ президента Российской Федерации «О координации деятельности борьбы с преступностью», где подробно расписано, что должна делать прокуратура.

Поддерживаю требование об информационной доступности наших органов власти на всех уровнях. Здесь мы солидарны с «Transparency International», эта организация в свое время провела хорошую работу в Калининградской области. Там действует региональный закон по информационной доступности населению ко всем решениям органов власти. В информационном отношении у нас все еще закрытое общество. Когда в правительстве, в президентской администрации, в Госдуме разрабатываются законы, когда они проходят через Совет Федерации, через комиссии, почему на доступ к ним налагаются запреты?

Даже когда принимали Уголовно-процессуальный кодекс, на проекте стоял гриф «Для служебного пользования». Информационная доступность необходима не только по прохождению законов, но и по принятию важнейших политических решений, исключая обоснованно секретные. Подробности сделки по «Сибнефти», по «Юганскнефтегазу» все равно всплывают, мы еще будем свидетелями больших скандалов из-за этой закрытости.

Елена Панфилова, генеральный директор «Трансперенси Интернешнл — Россия» не готова отвергнуть цифры фонда «Индем» как нелепые. Когда в центре Москвы ловят средней руки чиновника на взятке в один миллион, сказала она, начинаешь думать, что средний размер взятки в 136 тысяч не так уж невозможен.

Закон о праве граждан на доступ к информации готов, он внесен в Думу, но опять пошли разговоры, что кое-где выражение «государственные органы обязаны» хотят заменить на выражение «государственные органы могут». По этому вопросу у нас должна быть принципиальная позиция. Если в законе не будет зафиксировано обязательство публиковать решения, публиковать процедуры подготовки решения, у нас не останется способа что-то требовать. Нам будут говорить: «Закон принят, и мы живем согласно закону».

Мы все очень ждем внесения Конвенции ООН на ратификацию. Как только она появится в нашем юридическом поле, нам будет от чего отталкиваться. От модельного закона проку мало. Он уже давно есть, но ничего не изменилось.

А вот принятие Конвенции что-то сдвинет. Международные обязательства мы часто уважаем больше, чем внутренние. Нашей темой объявлен мониторинг, давайте проведем совместный мониторинг уровня коррупции в стране. Пусть в этом примут участие представители правительства, Госдумы, общественные организации, журналисты. Тогда нам будет проще обсуждать конфликтующие данные. Деньги на это мы найдем совместными усилиями. Давайте представим стране совокупную точку зрения на средний уровень взятки.

Председательствующий **Михаил Гришанков**. Предложение, достойное обсуждения. Что касается закона о доступе к информации, считаю этот закон важнейшим. Будем добиваться, чтобы он был принят в лучшем варианте.

Владимир Южаков, руководитель проекта «Административная реформа» Центра стратегических разработок, выразил оптимизм, сказав, что движение к ратификации налицо, и в ближайшее время она произойдет. Когда мы приступали к этой теме, были большие сомнения.

Законом «О государственной гражданской службе» в России введены нормы, реализующие международные требования в этой сфере. Однако они касаются только государственных служащих, т.е. не всех, кто относится к категории публичных должностных лиц. Из зоны требований к служебному поведению, в том числе из-под запрета на конфликт интересов, фактически выведены политики, высшие должностные лица — мэры, губернаторы, министры, члены правительства. Это неверно. Согласен с г-ном Бюэбом, что антикоррупци-

онные меры будут действенными лишь в том случае, если пример будет подан на высшем уровне.

Государственная Дума недавно отклонила Кодекс служебного поведения должностных лиц, который предполагалось распространить на всех публичных должностных лиц, то есть на руководителя государства, на членов правительства, на судей, на депутатов и муниципальных служащих. Нужно вернуться к этой теме в связи с ратификацией Конвенции ООН, настоять на принятии упомянутого Кодекса — документа не этического, а правового. Его действие должно быть распространено на всех, кто участвует в деятельности государственных организаций, а также полугосударственных корпораций вроде РАО ЕЭС. Чтобы не только к средним чиновникам, но и к высшим должностным лицам можно было обращаться с требованиями о запрете конфликта интересов, о соблюдении правил служебного поведения, в том числе связанных с профилактикой и противодействием коррупции.

Ольга Мыцыкова, заместитель начальника управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, высказала мнение, что нужно вычленить приоритетные направления. Сейчас то время, когда одним из приоритетов является реформа государственной службы. В последние годы проводится огромная работа по формированию правовой базы новой государственной службы и новых структур государственной власти.

Государство решило очень много проблем. 2–3 года назад даже не верилось, что они будут решены, потому что в одну минуту рухнула устойчивая система управления из центра. Потом рухнула система управления в субъектах Федерации. Потом началась широкая реформа местного самоуправления. Сегодня можно констатировать: всё получается. Одна беда — реформа мало обсуждается публично.

С точки зрения борьбы против коррупции было бы неправильно не воспользоваться моментом начала реформирования госслужбы. Вот-вот появится реестр государственной гражданской службы, а затем начнется переаттестация всех государственных федеральных чиновников. Самое время включить в аттестационные комиссии представителей общественности и предусмотреть такие вопросы, которые бы помогли почистить аппарат. А если не почистить, то напугать, а если не напугать, то насторожить каждого чиновника, который будет переаттестовываться на новую должность.

Все чиновники, включая высшую категорию должностных лиц, будут просматриваться, я надеюсь, под лупой. Очень важно в реформе государственной службе подумать и о таком вопросе, как механизмы защиты государственных служащих. Ведь сегодня чиновник практически беззащитен перед коррупционным напором, который

он испытывает с первых дней своей работы на государственной службе. Уверяю, есть очень много приличных молодых людей, которые идут на государственную службу служить стране, служить справедливости.

Свежий пример. Молодой следователь звонит мне из Турции, куда поехал отдыхать. Говорит, в аэропорту ко мне подошел адвокат по делу, которое я расследую, вытащил пачку долларов и сказал: я знаю, у тебя мало денег, ты едешь в отпуск, возьми, это не взятка, а помощь обеспеченного человека малообеспеченному. Я, конечно, не взял, но переживаю, что делать? Служба безопасности говорит: покушения не было, приготовления не было. Но мы все понимаем, что это означало прелюдию к подкупу. Наверное, снимали, фиксировали эту минуту.

Нужно обеспечить механизмы защиты государственных чиновников. Опыт других стран был бы очень ценен. В одном из законопроектов есть предложение завести книги учета сигналов, которые вызывают смущение у судьи: какой-то телефонный звонок, некая просьба. Анализ этих повторяющихся просьб мог бы стать основанием пречесть чье-то поведение.

Было бы полезно иметь в правоохранительных органах и во всех органах государственной власти контактных чиновников, контактных прокуроров для таких случаев. И с точки зрения борьбы с терроризмом, и с точки зрения борьбы с коррупцией важно точно знать, куда надо обратиться, чтобы были приняты меры.

Необходимо, обратившись к рекомендациям Конвенции ООН, ввести одинаковую ответственность взяткодателя и взяткополучателя. В нашей стране это абсолютно необходимая мера. Сегодня бизнес-сообщество проводит целенаправленную работу по подкупу чиновников, по формированию продажного чиновничества. Мы должны откликнуться на эти новые угрозы адекватным ответом.

Вряд ли пришло время сосредоточить работу по координации борьбы с коррупцией в руках прокуратуры. В этом случае ей некогда будет выполнять свою основную функцию — борьбы с преступностью и надзора за исполнением закона. Нужен надведомственный орган. Почему бы не поставить вопрос о создании правительственной комиссии по координации борьбы с коррупцией? Ведь правительство — то место, где решаются вопросы договоров, аукционов, проектов постановлений. Там все это прозрачно.

Сергей Максимов указал, что с темой антикоррупционного мониторинга связан ряд проблем. Неясно, что именно должно подвергаться мониторингу, каждый волен вкладывать свое содержание в это понятие.

14 лет назад в российском парламенте была уверенность, что создать правовую базу борьбы с коррупцией можно лишь через уни-

версальный закон о борьбе с коррупцией. А сегодня мы обсуждаем поправки в действующее законодательство. В каком нормативно-правовом акте в таком случае мы можем дать определение антикоррупционного мониторинга? Где дать перечень коррупционных преступлений для определения границ наших интересов в области мониторинга? Сегодня у нас нет нормативных правовых актов, которые говорят, какие преступления являются коррупционными. Это дает возможность одним брать 9 видов преступлений для подсчета, другим — 29, третьим — 30–40.

Трудно найти правовое поле для помещения понятия «коррупция». Для правового закрепления понятий «антикоррупционный мониторинг», «антикоррупционная экспертиза», «антикоррупционная программа» и т.д. нужно придать им единственно правильное значение. Это позволит, в частности, научно обоснованно рассчитывать экономические параметры программы борьбы с коррупцией. Как это сделать, не имея перечня коррупционных правонарушений?

Вы также нигде не найдете нормативного перечня административных коррупционных правонарушений. Еще труднее это сделать гражданско-правовым деликтом. Мы заполняем статистические формы для учета административных правонарушений в сфере экономики, но не смогли бы таким же образом учесть административные коррупционные правонарушения.

Нам не обойтись без формулировок. Предлагается понимать под антикоррупционным мониторингом систему наблюдения, анализа, оценки и прогноза коррупционных правонарушений всех видов (включая преступления, административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты), их последствий, коррупциогенных факторов, а также мер борьбы с коррупционными правонарушениями.

Мониторинг должен охватывать все элементы системы антикоррупционной борьбы. Мы крайне плохо отслеживаем последствия абсолютного большинства коррупционных правонарушений. Сегодня соответствующие оценки даются негосударственными исследовательскими структурами, общественными организациями. Государство не проявило своей позиции.

Было бы неплохо создать полноценный парламентский информационно-аналитический центр, имеющий достаточно денег, чтобы заказывать необходимые исследования. В частности, на тему эффективности принимаемых законов.

Сами меры борьбы с коррупционными правонарушениями тоже нужно подвергать мониторингу, то есть отслеживать, анализировать, оценивать и прогнозировать.

Конвенция ООН терминологически отделяет борьбу с коррупцией от предупреждения коррупции. Это логически не обосновано.

Пункт 2 статьи 5 Конвенции ООН дает наиболее емкое правовое основание для создания и развития системы мониторинга. В России Генеральная прокуратура, МВД, ФСБ, Федеральная таможенная служба, Минюст и Судебный департамент при Верховном Суде имеют достаточные регламенты для того, чтобы заниматься соответствующей регистрационной и учетной деятельностью. Некоторые — той и другой, некоторые — только учетной, часть из них также и аналитической деятельностью. Ощущается отсутствие координирующих функций, так что учетная, регистрационная и аналитическая деятельность часто находятся во взаимном противоречии. Очень трудно иногда сопоставить учеты разных ведомств, они не сводятся вместе.

Сегодня в России есть официальный и неофициальный антикоррупционный мониторинг. Первый осуществляется в рамках статистического учета преступности и административных правонарушений. Но никто не скажет, сколько в стране совершается коррупционных административных правонарушений, сколько гражданско-правовых деликтов, содержащих признаки коррупции, сколько, в нарушение статьи 575-й Гражданского кодекса, вручается подарков чиновникам с превышением требований кодекса. Невозможно вычленить преступления в сфере избирательных технологий.

Оперативная статистика еще ненадежнее. В свое время один из руководителей МВД объявил, что в стране 12,5 тыс. организованных преступных формирований, в которых 100 тыс. членов, что беспочвенно. По отношению к коррупции уровень достоверности тот же.

Последние 10 лет прогнозы изменений коррупционной преступности делались, в основном, экспертами научных и учебных учреждений МВД. Другие ведомства этим не занимаются. Прогноз развития коррупционной ситуации должен быть обеспечен в правовом, организационном, методическом и ресурсном отношении и быть постоянным. Оценка латентной части коррупционной преступности требует серьезных вложений, методики пока неубедительны, и поэтому крайне необходимый прогноз развития коррупционной ситуации в стране отсутствует.

Требуется определение «коррупционного мониторинга». Без этого должностные лица, каждый в меру своего понимания, будут этим заниматься без единой программы, и в итоге, мы не получим ясной картины. Ежегодно от имени государства должен появляться отчет о коррупции в стране, доступный каждому гражданину. Каждый гражданин вправе понимать, что происходит, и кто что сделал реально для борьбы с коррупцией.

Целесообразно узаконить следующее: результаты мониторинга становятся основой для разработки проекта антикоррупционной программы, а в федеральном законе предлагается дать развернутое определение понятия отчета о состоянии коррупции. Например, что он ежегодно подготавливается межведомственной комиссией Совета безопасности и публикуется не позднее определенной даты каждого года. В состав таких отчетов целесообразно включать показатели коррупционной пораженности по всем основным сферам социальной жизни или сферам правового регулирования, о видах и размерах причиненного вреда, об эффективности контрмер, о рейтингах коррупционности и так далее.

Слово взял старший прокурор Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры **Аслан Юсуфов**. Имеет смысл подготовить исчерпывающий доклад о состоянии антикоррупционного законодательства в целом. Он мог бы стать приложением к общему докладу о состоянии российского законодательства, который готовит Совет Федерации.

Сегодняшняя очень хорошая и солидно подготовленная презентация г-на Бюэба о последних инициативах, касающихся предупреждения коррупции в соответствии с Конвенцией ООН, может послужить основой методологии при анализе российского законодательства. Насколько оно отвечает стандартам предупреждения коррупции, все ли меры предусмотрены?

И уж тогда логично было бы структурировать законопроектную деятельность, наметить сначала первоочередные меры по совершенствованию законодательства, а затем и на некоторую перспективу.

По поводу программы борьбы с коррупцией. Такая программа есть в Москве, но ощутимых результатов не приносит. Всеобъемлющие программы редко срабатывают. Будет эффективнее, если каждый государственный орган в рамках своей компетенции разработает свою программу мер предупреждения коррупции у себя, очень конкретную. Административная реформа логично подталкивает именно к такому шагу.

Для проведения антикоррупционной экспертизы законодательства следует разработать методические рекомендации в виде солидного документа, который бы обеспечивал единство подходов при оценке законопроектов, хотя я и понимаю всю сложность его разработки.

Здесь прозвучала мысль, что если чиновник средней руки пойман на взятке в миллион долларов, средний разовый размер взятки и впрямь может составлять, как уверяет пресса, 136 тысяч долларов. Это напоминает пропагандистские тексты Ленина, который говорил, что если вы легли спать голодным, а ваш сосед съел на ужин курицу,

то «буржуазная статистика» считает, дескать, что вы вдвоем съели по полпурицы.

Никто так не считает. Учитывая, что чиновников «средней руки» многие десятки тысяч, и есть регионы с зарплатой 200-300 долларов, уверять, что средний разовый размер взятки в стране может равняться 136 тысячам долларов, нелепо. Г-н Бюэб верно заметил, что когда появляется новая методика предупреждения коррупции, ее всегда очень трудно оценить. Когда ловят чиновника на миллионной взятке — говорит ли это о том, что уровень коррупции растет или о том, что улучшается деятельность правоохранительных органов? Одно могу сказать: надо быть аккуратнее в оценках.

Слово взял **Владимир Овчинский**. Что такое мониторинг? У нас появилась Федеральная служба по финансовому мониторингу. Она занимается отслеживанием, наблюдением, анализом? Нет. Она противодействует финансовым злоупотреблениям, отмыванию, финансированию терроризма. То есть, мониторинг — форма противодействия?

Мы должны ясно очертить функции антикоррупционного мониторинга. Это информационно-аналитическая работа в сфере борьбы с коррупцией, это проведение опросов общественного мнения, это оперативное отслеживание ситуации с помощью методов и средств оперативно-розыскной деятельности. И, наконец, это отслеживание законодательства и наблюдение за ним. Это привычные направления управленческой деятельности. Для них не нужен отдельный закон. Достаточно дать указание Росстату и Главному информационно-аналитическому центру МВД, чтобы они подвели систему показателей борьбы с преступностью под стандарты Конвенции ООН против коррупции. То же самое касается социологических исследований.

Что относится к коррупционным правонарушениям? У профессора Максимова все это есть, все расписано. Нужно лишь дать поручение Росстату, и наша статистика перестроится на европейские стандарты. Но я поспорю по поводу оценки ОРД при отслеживании коррупции. Кто реально берет взятки? Это знают только оперативные подразделения. Уголовная статистика даст лишь поверхностный срез, а реальную картину коррупции в стране обеспечит только анализ ОРД. Можно ли его реально изучать? Можно — по делам оперативного учета. Это секретный анализ, но в виде меморандума для руководства страны он должен выполняться. Именно таким путем обеспечивается национальная безопасность, а борьба с коррупцией — это безопасность страны. Это самый мощный мониторинг.

Следующим выступил **Георгий Воронцов**, начальник отдела службы оперативного обеспечения Управления собственной безо-

пасности Федеральной таможенной службы Российской Федерации. По его словам, с марта 2005 года подразделение собственной безопасности Федеральной таможенной службы согласует и визирует проекты ведомственных нормативных актов, т.е. проводит их экспертизу. Если из нормативных документов, которые готовят структурные подразделения, не убрать «коррупционную составляющую», это может быть чревато угрозой для экономической безопасности страны.

В проектах документов нередко видишь «законные» возможности для коррупционных схем. Но когда эти схемы уже осуществлены, вменить человеку, действовавшему в рамках ведомственного акта, в вину что-либо трудно. Так было до создания нашего Отдела по защите таможенных технологий в структуре Управления собственной безопасности. Из почти 800 рассмотренных проектов нами было отклонено свыше 40.

Попросивший слово **Александр Сухарев**, директор Института проблем законности и правопорядка (в прошлом — последний Генеральный прокурор СССР), напомнил, что проблема коррупции — лишь часть общей проблемы преступности в стране, которая неожиданно для многих проявилась на старте радикальных реформ. Мы были в эйфории: реформы, рынок, демократия, которых нам так недоставало, и все у нас пойдет очень хорошо. А что получилось? Преступность увеличилась примерно в 3-4 раза. Россия все еще находится в переходном состоянии, не следует это забывать. Плацдармом преступности у нас ныне является экономика, как и плацдармом нарушения законности. В связи с этим мониторинг важен не только для государства, но и для гражданского общества. Я за то, чтобы мы проводили государственно-общественный мониторинг, тогда это даст результаты. Нам надо знать народ, который является жертвой посягательств на его тощий кошелек. Мы очень просим уважаемых представителей Совета Европы более реалистично взглянуть на ситуацию в России.

Председательствующий **Михаил Гришанков** прокомментировал выступление Аслана Юсуфова, заявив: я согласен, мониторинг законодательства необходим, но нужно понимать, какая это огромная работа. Методика антикоррупционной экспертизы разработана и направлена во все министерства и ведомства, чтобы их правовые управления использовали ее. Есть законодательство в сфере административной практики, в финансовой сфере и т.д., но есть общие принципы и шаблоны антикоррупционной методики, и юрист может с их помощью разобратся в любом законе. Поэтому я предлагаю объединить и согласовать усилия такого рода с Генеральной прокуратурой.

Не могу вполне согласиться с тем, что ОРД дает реальную картину. В ряде регионов это невозможно из-за сращивания правоохрани-

тельных органов с исполнительной властью, которая финансирует их, выделяет квартиры и т.д. А в результате правоохранители закрывают глаза на правонарушения и преступления властных лиц. Это постыдные факты нашей жизни.

По теме антикоррупционного мониторинга сегодня высказаны совпадающие подходы и их нужно проводить в жизнь. Выработать единую методику в масштабах страны пока сложно, но есть перспектива в продвижении антикоррупционного мониторинга в регионы. Одним из пионеров является Татарстан, где проводились большие экспертные опросы общества, политической и деловой элит, выведены оценки. На их основании Госсовет Татарстана разработал антикоррупционную программу. Она была представлена на парламентских слушаниях в Госдуме по выработке государственной политики в области противодействия коррупции. Материалы такого рода мы всегда направляем в регионы — и губернаторам, и законодательным собраниям. В ряде регионов созданы в законодательных собраниях антикоррупционные комиссии. Наша работа не пропадает бесследно.

Конвенция ООН против коррупции. Имплементация мер профилактики и предупреждения коррупции

*Жан Пьер Бюэб, советник французской
Центральной службы по предупреждению
коррупции, Франция*

В докладе **Жана Пьера Бюэба** отмечено, что Конвенция ООН против коррупции претендует на глобальный характер и в большей степени, чем предыдущие, придает превентивным мерам основополагающую роль. Остается решить проблему ее применения. Далее он прокомментировал статьи с 5 по 15, уточняя обязательный или необязательный характер каждой статьи и сообщая данные о существующих механизмах, а также примеры тех средств, которые используются государствами, уже борющимися против коррупции.

В качестве специфических рекомендаций предлагается:

- Создание процедур и органов для развития превентивных мер в национальном масштабе,
- Разработку мер против отмывания незаконно полученных средств, которые аналогичны мерам, позволяющим бороться с преступностью,
- Разработку специфических для борьбы с коррупцией превентивных мер — таких, которые касаются «прозрачности» административной деятельности,
- Разработку специфических мер по таким сложным секторам деятельности, как кадры, государственные заказы и судебные институты,
- Декларирование государственными служащими своего имущества, своих доходов и любой иной важной информации личного характера, а также превентивная деятельность в частном секторе и участие населения в борьбе с коррупцией.

В Конвенции содержится много положений обязательного характера. Подписание и ратификация этой Конвенции подразумевают, таким образом, долгую юридическую и регламентарную работу, а также создание новых институтов. После создания этих рамок — поскольку Конвенция действует — подписавшие ее государства приступят к взаимным проверкам, чтобы убедиться, что принятые положения действительно применяются.

Далее г-н Бюэб рассмотрел вопрос применения к России Конвенции ООН против коррупции. В частности, он отметил, что вопрос,

который стоит сегодня перед российскими лидерами, заключается в разработке и применении всех обязательств, налагаемых этой Конвенцией, и в их интеграции в российское право. Это потребует полного пересмотра всех нормативных актов в государстве и внесения множества изменений в существующие законы и подзаконные акты.

Применение политики принятия Конвенции состоит из следующих этапов:

1. Инвентаризация существующей ситуации

Составление перечня действующих законодательных и иных нормативных актов в области предупреждения коррупции является обязательством. Этот перечень должен затрагивать все области, названные в Конвенции ООН. Этот перечень в значительной степени уже составлен. Согласно порядку, предусмотренному Конвенцией ООН, перечень должен отражать наличие и содержание норм по следующим пунктам:

- Общая политика по предупреждению коррупции и борьбе с ней,
- Механизмы, направленные на оценку действующих правовых и административных актов,
- Независимые органы по предупреждению коррупции,
- Правила, касающиеся набора, найма, прохождения службы, продвижения по службе и выхода на пенсию чиновников и других должностных лиц государства, а также их вознаграждения и их первичной профессиональной подготовки или повышения квалификации в ходе профессиональной деятельности,
- Аналогичные правила для кандидатов на выборах и для выборов на государственные должности,
- Регламентация финансирования политических партий и предвыборных кампаний,
- Кодексы поведения для государственных служащих, содержащие их права и их обязанности, а также санкции, предусмотренные за нарушения,
- Обязанность заявлять о фактах коррупции, которые могут стать известны служащим при исполнении ими своих профессиональных обязанностей,
- Система заключения сделок по публичным закупкам, гарантирующая прозрачность процедур, справедливую конкуренцию между поставщиками и объективность принятия решений,
- Процедуры, гарантирующие прозрачность и ответственность при управлении государственными финансами,
- Меры, направленные на повышение прозрачности публичной администрации — в частности, ее организации, ее деятельности и процессов принятия решений в ней,

- Гарантии, касающиеся независимости и порядочности судей и следственных органов,
- Меры по предупреждению коррупции в частном секторе,
- Предотвращение коллизий интересов,
- Ведение бухгалтерских книг и отчетности,
- Отказ в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки,
- Активное участие лиц и групп, не принадлежащих к государственному сектору, с целью предупреждения коррупции, борьбы с этим явлением и привлечения внимания общественности к существованию, к причинам и к тяжести коррупции,
- Предотвращение риска отмывания денег..

2. Сравнить то, что есть, с новыми потребностями

Вторая сфера задач должна заключаться в сопоставлении существующей регламентации и целей, установленных в Конвенции, т.е. составить список всего того, что нужно сделать для того, чтобы Россия смогла действовать в соответствии с Конвенцией: изменения в законодательных и иных нормативных актах, изменения в процедурах, усиление полномочий некоторых существующих органов, создание новых структур, повышение участия гражданского общества в принятии решений, привлечение внимания населения.

3. Выработать программу действий

Эта программа включает: перечень задач, которые надо выполнить, имена лиц, ответственных за выполнение задач, необходимые средства, график осуществления задач и показатели, позволяющие оценивать степень выполнения задач. Для выработки этой программы часто бывает целесообразно создавать рабочую группу, напрямую связанную с Президентом или Премьер-министром. Этой группе поручается разработать программу действий, а затем следить за ее осуществлением.

4. Определить приоритеты

Правительству придется выбирать одновременно то, что является наиболее важным для российского населения, и значительным — для международных организаций. Выбор этих целей зависит исключительно от политической воли, но политики должны следить за тем, чтобы население было проинформировано о выборе целей, и чтобы оно одобрило этот выбор.

5. Создать новую законодательную базу и применять ее

6. Оценка эффективности принимаемых решений

Оценка эффективности принимаемых решений необходима, чтобы при необходимости иметь возможность подправить или переориентировать ту или иную деятельность. В конкретной области борьбы с коррупцией эта оценка является отнюдь не легкой задачей, так как показателей нет, или они не являются полностью подходящими. Поэтому часто придется прибегать к расследованиям, а иногда, возможно, и к опросам общественного мнения, результаты которых по-прежнему трудно поддаются толкованию.

7. Привлекать внимание населения

8. Что могли бы сделать российские власти?

- Назначить ответственного за весь проект,
- Назначить членов рабочей группы, которая будет ему помогать,
- Попросить все органы власти в государстве (административные органы и органы местного самоуправления) и гражданское общество назначить своих представителей для разработки и осуществления проекта (они будут встречаться в рамках пилотной группы, которую предстоит создать),
 - Пилотная группа занимается инвентаризацией,
 - Рабочая группа определяет приоритеты вместе с правительством,
 - Рабочая группа предлагает определенные меры для внесения их в программу действий,
 - Программа действий утверждается правительством,
 - Рабочая группа проверяет осуществление программы и периодически отчитывается перед правительством.

Проблемы и пути законодательного обеспечения антикоррупционного мониторинга в России

*Сергей Максимов, доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права
Московского университета МВД России,
член экспертного совета комиссии Госдумы
по противодействию коррупции*

В докладе профессора Максимова даны определения основным понятиям антикоррупционного мониторинга, в частности :

- само определение антикоррупционного мониторинга;
- коррупционным правонарушением;
- коррупции;
- коррупциогенным факторам;
- последствиям коррупционного правонарушения;
- мерам борьбы с коррупционными правонарушениями;
- предупреждению коррупционных правонарушений, значительная часть которых в основе совпадает с аналогичными определениями, закрепленными в Модельном законе государств-участников СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление N 22-15 от 15 ноября 2003 года).

По мнению автора доклада в России имеются международно-правовые и национально-правовые предпосылки для развития системы антикоррупционного мониторинга.

В соответствии с п.2 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции *«каждое Государство–участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции»*. К числу таких практик следует отнести и антикоррупционный мониторинг.

Согласно п. 13 Положения «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» (утверждено Указом Президента РФ от 24 ноября 2003 г.» № 1384) одной из основных задач Комиссии по противодействию коррупции, входящей в состав Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, является анализ деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также федеральных законов, *в целях выявления причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции.*

Выявление в результате комплексного исследования федерального законодательства положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, является одним из полномочий Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции (Положение о ней утверждено постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 апреля 2004 г. № 412-IV ГД).

Анализ, оценка и прогнозирование состояния коррупции в целях обеспечения общественной безопасности входит также в число функций Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией (Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. №1603).

Осуществление мер по регистрации, учету и анализу данных об отдельных видах коррупционных преступлений и иных правонарушений входит в число полномочий Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности, Федеральной таможенной службы, Министерства юстиции РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

В докладе эксперта дан анализ современного состояния антикоррупционного мониторинга в России, который он разделяет на официальный и неофициальный. Официальный антикоррупционный мониторинг в России осуществляется преимущественно в рамках общих форм статистического наблюдения преступности и административной правонарушаемости в целом. Единому статистическому наблюдению подвергается большинство видов коррупционных преступлений, ответственность за которые предусмотрена отдельной статьей или частью статьи Уголовного кодекса РФ, а также коррупционных административных правонарушений, совершаемых в сфере экономики. Кроме того, официальное статистическое наблюдение в пределах своей компетенции осуществляют оперативные подразделения правоохранительных органов, в компетенцию которых входит обеспечение расследования коррупционных преступлений. Прогнозирование отдельных объектов официального статистического наблюдения (например, числа регистрируемых преступлений) носит периодический характер и, как правило, осуществляется крупными научными коллективами, преимущественно экспертами научных и учебных учреждений МВД РФ.

Особую ценность представляет прогнозирование последствий применения законодательных мер борьбы с коррупцией, которое в настоящее время осуществляется лишь в элементарных формах (отдельные виды экономических последствий) и в отсутствии надежных методик.

Официальное статистическое наблюдение дисциплинарных коррупционных проступков и коррупционных гражданско–правовых делитов на федеральном, региональном и локальном уровнях не осуществляется.

Неофициальный антикоррупционный мониторинг (как правило, за исключением прогнозирования) осуществляется негосударственными общественными исследовательскими организациями «Transparency International» (индекс восприятия коррупции, индекс коррупционных ожиданий), Фонд «ИНДЕМ», региональные центры (Московский, Владивостокский, Саратовский, Екатеринбургский, Иркутский) Центра по изучению организованной преступности и коррупции при Американском университете в Вашингтоне, а также отдельными учеными.

Основными препятствиями для создания более эффективной, чем сегодня, системы антикоррупционного мониторинга являются отсутствие нормативно закрепленных:

- перечня коррупционных преступлений;
- требований и методик учета факторов и последствий коррупционных преступлений и иных правонарушений;
- требований и методик определения эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционными правонарушениями;
- требований по учету результатов антикоррупционного мониторинга при составлении проектов федеральных, региональных и локальных программ по борьбе с преступностью (в том числе с коррупционными преступлениями) и иными правонарушениями.

Предложения по развитию системы антикоррупционного мониторинга в РФ:

- Закрепить в федеральном законе определение понятия «антикоррупционный мониторинг»;
- Закрепить в федеральном законе развернутое определение понятия отчета о состоянии коррупции;
- Закрепить в федеральном законе классификацию и исчерпывающие перечни коррупционных правонарушений, в том числе преступлений.

Поскольку данные предложения не могут быть реализованы в виде изменений и дополнений к действующим федеральным законам, то требуется принять самостоятельный нормативный правовой акт антикоррупционной направленности.

**Предложения по приведению законодательства
Российской Федерации в соответствие с Конвенцией
ООН против коррупции 2003 г. в части, относящейся
к мерам профилактики коррупции**

*Сергей Максимов, доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права
Московского университета МВД России,
член экспертного совета комиссии Госдумы
по противодействию коррупции*

Международный стандарт в сфере профилактики коррупции	Предложения по приведению национальной практики в соответствие с международным стандартом
<p><i>Статья 5. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расширить правовые основы формирования и реализации антикоррупционной политики путем принятия федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (проект №216592 внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 19 июня 2002 г., не рассматривался). 2. Внести дополнение в Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации», возложив на нее функцию координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. 3. Внести изменения в Положение о Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, с целью обеспечения правовых гарантий участия в работе совета представителей общественных организаций и СМИ. 4. Дополнить регламенты палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Положение об Администрации Президента РФ правилами, относящимися к проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. 5. Принять среднесрочную (от одного года до пяти лет) Федеральную программу мер по предупреждению коррупции, с включением в нее: а) плана подготовки двусторонних и многосторонних международных соглашений в области предупреждения коррупции; б) реестра и паспортов программ субъектов РФ по предупреждению коррупции.

Международный стандарт в сфере профилактики коррупции	Предложения по приведению национальной практики в соответствие с международным стандартом
<p><i>Статья 6. Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции</i></p>	<p>1. Восстановить существовавшее до 2002 г. в Уголовно-процессуальном кодексе РФ положение, обязывающее органы досудебного расследования преступлений и суд выявлять причины и условия, способствовавшие совершению конкретного преступления (в том числе коррупционного) и предписывать меры по их устранению.</p> <p>2. Предусмотреть в законах, регламентирующих статус органов государственной власти, наделенных внешними функциями в сфере борьбы с коррупцией, требование о создании в них специализированных подразделений по профилактике преступлений.</p> <p>3. Ввести образовательный стандарт по антикоррупционному воспитанию в средних общеобразовательных школах.</p>
<p><i>Статья 7. Публичный сектор Статья 8. Кодексы поведения публичных должностных лиц</i></p>	<p>1. Принять Этический кодекс РФ, регламентирующий этические требования к поведению (в том числе требованию по предупреждению и разрешению конфликта интересов) всех категорий государственных должностных лиц и публичных служащих.</p> <p>2. Принять Дисциплинарный кодекс РФ, предусматривающий дисциплинарную ответственность любого государственного должностного лица и публичного служащего за нарушение этических стандартов поведения (включая возможность увольнения с должности).</p>
<p><i>Статья 9. Публичные закупки и управление публичными финансами</i></p>	<p>Внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 года N 97-ФЗ и Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ в целях усовершенствования демократических и конкурсных начал, а также открытости процедур формирования и реализации государственных и муниципальных заказов.</p>

Международный стандарт в сфере профилактики коррупции	Предложения по приведению национальной практики в соответствие с международным стандартом
<i>Статья 10. Публичная отчетность</i>	Дополнить положения о министерствах и ведомствах требованиями, относящимися к созданию и функционированию бесплатных электронных ресурсов, обеспечивающих полное и своевременное информирование населения о всех решениях, затрагивающих права и свободы граждан и организаций.
<i>Статья 11. Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры</i>	Внести изменения и дополнения во все федеральные законы о судебной системе, судах и судьях в РФ (конституционный, арбитражные, военные, мировые), о судебных приставах об обязательном ежегодном опубликовании декларации судьи и судебного пристава об имущественном положении и доходах всех членов семьи.
<i>Статья 12. Частный сектор</i>	1. Внести изменения и дополнения в гл.32 Гражданского кодекса РФ в части, относящейся к установлению более детальных требований к дарению, во взаимоотношениях между коммерческими организациями, государственными должностными лицами и публичными служащими. 2. Дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей об ответственности за злостное (повторное после официального предупреждения) нарушение правил бухгалтерского учета, повлекшего существенное искажение результатов такого учета.
<i>Статья 13. Участие общества</i>	Внести в Федеральный закон «Об общественных объединениях» дополнения, касающиеся установления дополнительных гарантий права общественного объединения представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления.

КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ

Совещание на тему «Зарубежный опыт и международные стандарты в области предупреждения и противодействия коррупции в судебной системе», которое состоялось 21 октября 2005 г., вёл председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаил Гришанков**.

Доклад «Нормы Совета Европы, регулирующие профессиональное поведение судей», представила **Маргарет Киллерби**, начальник управления уголовных проблем Генеральной дирекции Совета Европы по правовым вопросам (см. изложение в настоящем сборнике). По ее мнению, обычно судебная власть находится в гораздо более здоровом состоянии, чем в целом состояние коррупции в стране, особенно это относится к высшей судебной власти, она всегда менее коррумпирована, чем другие секторы. Но есть ряд проблем. Сейчас во многих странах, особенно на низших судебных уровнях, коррупция стала образом жизни. Постепенно коррупция пробралась в судебную систему, она начинается с регистраторов суда, с секретарей суда. Если вы не подкупите этого секретаря, очень часто ваше дело долго не будет рассматриваться или не будет рассматриваться совсем.

Беспристрастность судей гарантирует такую социальную стабильность, которая способствует хорошему инвестиционному климату в стране. Функционирующая должным образом судебная система является необходимым условием для обеспечения экономических реформ. Они требуют системы апелляции, чтобы можно было проверять все случаи, когда возникают подозрения относительно коррупционности судей.

Надзор за работой судей могут осуществлять другие судьи. Дела должны направляться судьям для рассмотрения не на основе какой-то закономерности, должна быть определенная доля случайности, что снижает вероятность коррупции. В рекомендациях Совета Европы говорится, что если судьи при осуществлении правосудия совершат какие-то преступления, они не имеют иммунитета от наказания. Если мы искореним коррупцию в судебной системе и обеспечим ее правильное функционирование, это приведет к экономическому росту национальных экономик и поможет странам лучше бороться с коррупцией и за пределами правовой системы.

Олег Вагин, заместитель начальника НИИ Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции выступил с докладом «Неприкосновенность судей и проблемы борьбы с коррупцией в су-

дебных органах» (см. изложение в настоящем сборнике). Он не сомневается, что невозможность привлечения к уголовной или административной ответственности определенной категории должностных лиц можно рассматривать как один из факторов, затрудняющих борьбу с коррупцией. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления, если его личность не была известна в момент задержания, после установления личности подлежит немедленному освобождению. Причем независимо от того, был ли он застигнут при совершении преступления, или непосредственно после его совершения, указали ли потерпевшие или очевидцы на него, как на лицо совершившее преступление, были ли на его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления.

Согласно закону «О статусе судей», заключение судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления принимается в 10-дневный срок после поступления в суд соответствующего представления Генерального прокурора. Проходит несколько дней, прежде чем будет возбуждено уголовное дело, и появится правовая предпосылка к началу расследования. Испрашивание согласия на возбуждение уголовного дела и отложенное в этой связи производство следственных действий практически сводит на нет возможность собрать какие-либо доказательства по уголовному делу. Указанные обстоятельства объективно вынуждают правоохранительные органы искать способы, позволяющие обойти судейский иммунитет. Если судьей совершено преступление в соучастии, то уголовное дело можно возбудить в отношении соучастников. Например, секретаря судебного заседания или иного лица, выступающего посредником в даче взятки. Уголовное дело можно возбудить и не в отношении судьи, а по факту совершенного им деяния.

Почти невозможно пресечь преступления на стадии их приготовления или покушения, задержать фигуранта преступления с поличным, например, в момент передачи взятки, без ОРД. И тут иммунитет судей выступает не только средством защиты их профессиональной деятельности, но и является непреодолимым препятствием к выявлению коррупционных преступлений судей, привлечению их не только к уголовной, но и даже к административной ответственности.

Такое положение вряд ли способствует формированию у населения уважительного отношения к закону и к власти. У населения постепенно складывается уверенность, что судьи, прикрываясь судебным иммунитетом, пользуясь особой процедурой привлечения их к уголовной ответственности, практически исключают саму возможность рассмотрения уголовного дела в суде, не верят в правосудие, которое они сами и вершат. Люди не доверяют судьям, не верят в справедливость судебных решений. Наличие иммунитета стимули-

рует коррупцию в судебных органах, являясь фактором коррупционного поведения.

Неприкосновенность судьи необходимо ограничить сферой его профессиональной деятельности, как должностного лица, выполняющего установленные законодательством функции, но не как субъекта преступления. Законодательно необходимо ограничить испрашивание согласия только на привлечение судьи к уголовной ответственности, а не на возбуждение уголовного дела, то есть привести норму статьи 16 Закона «О статусе судей» в соответствие со статьей 122 Конституции России.

Отметив аргументированность доклада, председательствующий **Михаил Гришанков** не согласился с утверждением, что большинство граждан не доверяют судьям.

Затем **Нихал Джайвикрама**, координатор судейской группы по укреплению честности и неподкупности судей при управлении ООН по наркотикам и преступности сделал сообщение «Борьба с коррупцией в судебной власти и укрепление судебной честности — международная перспектива» (см. изложение в настоящем сборнике). Докладчик напомнил, что Организация Объединенных наций в 70-е и 80-е годы одобрила основополагающие принципы независимости судей, чтобы они могли работать в своей должности до того, как наступит либо конец исполнения ими своих обязанностей, либо пенсионный возраст. Что никто не мог влиять на то, какое дело попадет какому судье. У судей должен быть иммунитет от гражданских исков о возмещении ущерба, который могли бы возбуждать против них. Есть страны, которые пошли гораздо дальше этого, но это минимальные стандарты, о которых в свое время сумели договориться страны, несмотря на холодную войну и напряженность в отношениях.

Сегодня ст. 11 Конвенции ООН против коррупции требует, чтобы каждая сторона, не нарушая принцип независимости судей, предприняла меры по укреплению неподкупности и честности судей, предотвращению распространения коррупции в судебной власти.

В последнее десятилетие появляется все больше свидетельств того, что коррупция очень широко распространена в судебной системе во многих странах мира. Женевский центр по обеспечению независимости судей и адвокатов периодически осуществляет обзор ситуации, анализирует случаи давления на судей. В конце 90-х годов они заявили, что коррупция в 30 странах очень сильна, в некоторых странах менее серьезна, а по 13 странам нет достаточной информации. Женевский центр высказал тогда обеспокоенность по поводу Белоруссии, Алжира, Гватемалы, Израиля, Малайзии, Пакистана, Российской Федерации, Туниса и некоторых других стран.

Каким образом общество может требовать у судей отчета, не

подрывая их независимость? На конференции по борьбе с коррупцией была создана смешанная группа судей, адвокатов, правоведов и парламентариев, которая решила создать кодекс поведения для судей. Этот кодекс должен стать обязательным, он поможет восстановить доверие к судебной власти. Группа назвала себя группой судейской честности и неподкупности. Ее первым председателем стал тогдашний президент международного уголовного суда в Гааге г-н Мантри. В 2001 г. началась подготовка «Бангалорских принципов судейского поведения». В течение двух лет проект обсуждался среди судей в странах общего права и с другими судебными системами, правовыми системами.

К работе подключился Консультативный совет европейских судей Совета Европы. В ноябре 2002 г. в Гааге, с участием представителей Международного уголовного суда прошло очень важное обсуждение. Согласованные «Бангалорские принципы» были представлены в Комиссию по правам человека ООН, которая приняла решение распространить этот документ в государствах-членах ООН, среди межправительственных организаций, органов ООН. Ныне этот документ используется во многих странах для пересмотра существующих кодексов поведения, его используют суды международных судов, различные неправительственные организации для того, чтобы анализировать поведение судей во многих странах.

Задача, которая сейчас стоит перед национальными судейскими корпусами — создать независимый механизм рассмотрения жалоб от населения на представителей судейского корпуса, предусматривающий и алгоритмы защиты, чтобы не было несправедливых обвинений, чтобы защита была обеспечена как судьям, так и жалобщикам, чтобы никого нельзя было запугать и шантажировать. Данный механизм не должен контролироваться только судейским корпусом, этого было бы недостаточно. Чтобы ему доверяли, в нем должны быть представлены и представители общества.

Евгений Ильин, председатель Московского арбитражного областного суда высказал убеждение, что только карательными мерами коррупцию победить нельзя. Карательные меры — это меры пост-фактум, а нужно заняться упреждением причин, порождающих коррупцию в судах.

Квалифицированные юристы, работающие в коммерческих структурах, не пойдут судьями за такую заработную плату. Это очень тяжелая работа, это конвейер, судьи работают допоздна и в выходные дни. Нужно в законодательном порядке установить научно-обоснованные нормативы и под эти нормативы выделять ресурсы. Ну, а те, кто уже работают, опасаются не быть назначенными на следующий срок. Боясь этого, судьи могут подпасть и подпадают под

определенное влияние, и в этом одна из причин коррупции в судебном корпусе.

Поддерживаю точку зрения экспертов о создании в судах своей службы безопасности. Из года в год число жалоб на судей увеличивается, в основном по поводу несогласия с судебными решениями. Проверки по поручению председателя суда ведут работники суда. Но это отвлекает их от основной деятельности. Если, с одной стороны, будут хорошие условия работы и достойная оплата, а с другой — служба безопасности, это создаст хорошие предпосылки для резкого сокращения коррупции.

Слово попросил **Дмитрий Дедов**, начальник управления законодательства Высшего Арбитражного Суда. Он обратил внимание на разницу мнений российских и зарубежных экспертов. Если зарубежные больше говорят о независимости судей, то наших больше волнует неприкосновенность судей, которую они предлагают урезать. Это совершенно разные подходы. Я вижу преимущества точки зрения иностранных экспертов.

Высший арбитражный суд осуществляет функции надзора, и, естественно, приходится рассматривать много жалоб. В основном, они касаются обеспечительных мер. Российская арбитражная система отражает неблагоприятную ситуацию в обществе. Дела, которые рассматривают судьи, очень часто связаны с недобросовестными действиями, недобросовестными захватами собственности. Только уголовных дел, связанных с недобросовестными захватами, в прошлом году заведено около 15 тысяч. По многим делам фактически отсутствуют споры о праве. По многим делам интерес, который защищается при подаче заявления в суд, не соответствует тому фактическому интересу, которого лицо хочет добиться, подавая заявление. По сути, суд используется в каких-то других интересах, которые не видны на поверхности.

Кто же жалуется на судей? Мы много занимаемся проверками, и знаем, что на судей часто подают жалобы недобросовестные участники оборота. Были случаи, когда на решение судей жаловались представители компаний, зарегистрированных в офшорных зонах, жаловались через депутатов Государственной Думы. Речь о компаниях, которые ничего не создают в России, но участвуют в действиях по уводу имущества у собственника против его воли.

Как решать проблемы коррупции? Судебная коррупция есть в каждой стране. Судей у нас привлекают к ответственности. И не только к уголовной, о которой говорили российские эксперты, но и во многих случаях к дисциплинарной ответственности. И число таких случаев значительно больше. Много досрочных прекращений полномочий. Все это очень серьезно, и судьи это понимают. По крайней

мере, судьи арбитражных судов, которые рассматривают споры в экономической сфере.

Мы услышали от эксперта Вагина, что очень мало судей привлекается к уголовной ответственности. Но все-таки такое бывает, меры ответственности используются. Почему используются редко? Одна из возможных причин — не такой уж высокий уровень коррупции в нашей стране.

Очень много жалоб поступает после рассмотрения дела в первой инстанции, когда сторонами еще не использован судебный порядок обжалования. Общее состояние в экономической сфере, состояние недоверия между российскими предпринимателями способствует тому, что суды были загружены ненужными делами. В последнее время возникает очень много налоговых споров. Их, в основном, инициируют налогоплательщики, не согласные с решениями о доначислении налогов. Как показывает практика, более 75 процентов решений налоговых органов судами отменяется. Т.е., проблема с административными процедурами стоит в данном случае острее, чем проблема коррупции. Налоговые органы стремятся любыми способами получить деньги в бюджет. Суды загружаются во многих случаях, когда это не нужно, когда решение налоговой инспекции заведомо противоречит закону. Таких примеров игнорирования закона участниками экономических отношений можно привести очень много.

Есть еще проблема взяток в аспекте международных компаний с иностранным капиталом, которые работают в России. Мой опыт показывает, что большинство из этих компаний не платят взятки чиновникам и судьям. Не платят не только по моральным причинам, но и в силу законов стран их происхождения. И хотя они взяток не дают, они прекрасно развиваются в нашей стране. Так что, может быть, проблема не только в судебной системе, но и в общественной ситуации.

Судья Верховного суда Российской Федерации **Анатолий Брицкий** сказал, что, как показывает опыт работы Высшей квалификационной коллегии Российской Федерации и квалификационных коллегий на местах, значительное количество судей прекращают полномочия по компрометирующим основаниям. Сейчас эта процедура слишком усложнена, требуется заключение коллегии трех судей о наличии в действиях судьи признаков преступления, а затем решение этого вопроса квалификационной коллегией.

Но такое усложнение не было идеей судейского сообщества, тут коллега Вагин, идейно находясь в корпоративном плену обвинительных органов власти, неправ. Мы не выгораживаем судей. Но ошибочно мнение, будто судейский иммунитет является препятствием для привлечения судей к ответственности. Мы за сохранение нормаль-

ного иммунитета. Если излишне упростить эту процедуру, пострадают, прежде всего, добросовестные и порядочные судьи.

Пример из недалекого прошлого. Начальник УВД одной из областей обратился в областной суд с ходатайством о проведении ОРМ в отношении судьи, мотивируя это тем, что судья в течение шести месяцев постановил два оправдательных приговора. А не взятку ли он взял? При таком отношении к оправдательным приговорам мы далеко зайдём. Областной суд обоснованно отказал в проведении ОРМ.

Но сейчас эта процедура установлена в законе об ОРД, где записано, что подобные ходатайства подлежат судом немедленному удовлетворению. В отношении судей есть только одно изъятие — что разрешение дается не единолично судьей, а коллегией из трех судей. Так что промедления в сроках нет, вы не найдете таких прецедентов.

А что касается якобы невозможности привлечения судей к ответственности, этими словами органы предварительного следствия нередко пытаются прикрыть свой непрофессионализм. Сравните: сколько ходатайств о возбуждении уголовного дела удовлетворено и сколько затем поступило уголовных дел в суды?

Через меня, как председателя судебного состава Верховного Суда рассмотрения дел по первой инстанции, проходят все уголовные дела Верховного Суда Российской Федерации на судей. Возьмем пять лет, 2001-2005 гг. Подсудность Верховного Суда по первой инстанции обязательна только в отношении одной категории дел — на судей, если они на этом настаивают. Если судья не настаивает, дело подсудно в обычном порядке. Но обычно привлеченные к уголовной ответственности судьи настаивают на рассмотрении дела Верховным Судом.

За 5 лет поступило на рассмотрение в Верховный Суд 19 таких уголовных дел. 4 дела — об автодорожных происшествиях, 4 — о получении взяток, остальные — по вынесению заведомо неправосудных решений (ст. 305 УК РФ).

По двум делам о взяточничестве постановлены оправдательные приговоры, по двум судьи осуждены. Первый — судья из Ростова, она осуждена к 5 годам лишения свободы за получение взятки. По второму делу приговор еще не вступил в законную силу, но там срок наказания судьям по 12-14 лет лишения свободы. Но на приговор подана кассация. По 305 статье назначались наказания, не связанные с лишением свободы, к тому же, чаще с применением амнистии.

Проблема не столько в том, что действительно процветает взяточничество, а во всеобщем убеждении, что в судах берут взятки. С этим тоже надо бороться. Под судью, мы знаем, иногда берут деньги. Он сам об этом не знает, но оказывается в центре слухов. Ходят

разговоры, что в Арбитражном суде без взятки ни одно дело не решишь, что там такса установлена.

Юрий Органов, начальник управления госслужбы и кадрового обеспечения Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации напомнил, что Судебный департамент существует как раз для решения вопросов, связанных с независимостью судебной власти. Занимается организационным обеспечением деятельности судов, включая кадровое, финансовое, материально-техническое, вопросами безопасности — т.е. всем, кроме вопросов непосредственно правосудия.

На первое место мы ставим подбор кадров. В судебную систему не должны попадать люди, недостойные там находиться. Г-н Джайявикрама затронул вопрос о кодексе судебной этики. Такой кодекс в России есть. Он принят 2 декабря 2004 г. и утвержден VI Всероссийским съездом судей. Кодекс охватывает все вопросы, связанные с коррупцией. Прописаны и требования, предъявляемые к судье. Цитирую: «Судья в любой ситуации должен сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, причинить ущерб репутации судьи, поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия». Охвачена и неслужебная деятельность судьи. «Неслужебная деятельность судьи не должна вызывать сомнений в его порядочности и чести. Судья должен избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство».

Кандидат в судьи сдает квалификационный экзамен, все представленные им документы и сведения проходят проверку. Для этого Судебным департаментом подписаны совместные приказы с МВД, ФСБ, таможенной службой, налоговой службой. Теперь не может быть, как в былые времена, чтобы кандидата могли отвести по телефону, не объясняя почему. Все документы идут официально, за подписью руководителей соответствующих ведомств. В случае сомнений можно проверить, насколько объективно правоохранительные органы оценивают кандидата.

Квалификационная коллегия принимает решение по кандидату, рекомендуя его на должность. Проходит это на конкурсной основе. Судебный департамент по поручению Совета судей провел большой эксперимент по психодиагностическому обследованию кандидатов. Эксперимент был проведен практически во всех субъектах Российской Федерации, огромное количество кандидатов в судьи добровольно прошло обследование.

Психологи выясняли, почему человек хочет стать судьей. Ведь случалось, что преступные сообщества направляли своих людей в

судебную власть. Бывает, идут с заведомо корыстной целью. Или судьей хочет стать человек психически неуравновешенный. О многих кандидатах психологи давали заключение, что человек склочный и в силу своего характера, скорее всего не сможет работать судьей. Т.к. это был эксперимент, вывод психологов не был решающим, но через какое-то время не рекомендованный ими человек отлучался от должности или не проходил испытательный трехлетний срок. Было много примеров, когда в процессе психодиагностического обследования выявлялись факты сокрытия кандидатом в судьи сведений, могущих препятствовать его назначению. Например, о судимости — своей или близких родственников. Эти факты выявлялись в ходе тестов, по неуравновешенной реакции на некоторые вопросы. И при более доскональной проверке факты подтверждались. По итогам эксперимента подготовлены законодательные акты, которые будут рассмотрены Верховным Судом и в случае одобрения внесены в Государственную Думу.

Мало кто бывает доволен приговором суда. Осужденный считает, что ему присудили слишком большой срок, потерпевший находит этот срок слишком маленьким, это в природе человека. В итоге появляются не только кассации и жалобы, но и убежденность, что судьи действуют из корыстных побуждений.

Поддерживаю идею о создании в судебной системе службы безопасности. Такой орган может быть создан по поручению высшей квалификационной коллегии судей, он проводил бы расследования и докладывал не куда-то, а высшей квалификационной коллегии или квалификационной коллегии субъекта, и там бы принималось решение. И здесь мы могли бы снять вопросы о влиянии правоохранительных органов на суды. Мы часто видим, что правоохранительные органы проявляют непрофессионализм при сборе доказательств, а потом идут обиды на судей, что эти доказательства не учтены, забракованы.

Председательствующий **Михаил Гришанков** выразил убежденность, что коррупция в судах — не выдумка. Иначе этот вопрос не обсуждался бы сегодня. Цифра 8 человек за пять лет слишком неправдоподобна, чтобы ее обсуждать. Любой социологический опрос, любой анонимный опрос бизнесменов показывает, что да, к сожалению, коррупция есть.

Как оценить ситуацию, когда в одном из регионов зам. председателя областного суда ведет всегда те дела, в которых его жена выступает адвокатом? Какие еще этические нормы должны существовать в судебском сообществе, чтобы дать этому оценку? К нам пришло письмо: прокуратура проверила заявление по поводу неправомερных действий судьи как гражданина, вынесла протест и отправила

этот протест на исполнение судьей, на которого была жалоба в прокуратуру. Может быть, это тема не нашего круглого стола, а каких-то административных регламентов.

Несомненно, иммунитет судей не должен быть уменьшен. Несомненно, правильна идея службы безопасности. Наши зарубежные коллеги справедливо поднимают тему независимости судей, кодекса поведения судей. Российский кодекс принят, как он исполняется? Должна быть общественная дискуссия об этом. Высший Арбитражный Суд должен давать правовую оценку случаям, когда решения различных судов взаимно исключают друг друга. Я говорю об арбитражных процессах, когда идут корпоративные споры, когда идет раздел собственности.

Юрий Органов ответил, что случай с заместителем председателя облсуда и его женой-адвокатом, конечно, вопиющий, но подобные вещи урегулированы законодательством, есть возможность заявлять отвод. Случаи конфликтов интересов максимально широко определены в процессуальных нормах и гражданского, и арбитражного производства. Они намного совершеннее, чем нормы об устранении конфликта интересов, которые существуют в законодательстве о финансовых рынках. Там конфликтов интересов сколько угодно, но на это почему-то не обращается внимание.

Затем **Алеш Залар**, председатель районного суда в Любляне, заместитель председателя словенской Ассоциации судей, член европейского Совета судей выступил с докладом на тему «Серьезное отношение к коррупции в судебных органах; взгляд европейских судей» (см. изложение в настоящем сборнике). Он сказал, в частности, что это очень неприятная тема для обсуждения. Вместе с тем, нет ничего в плане борьбы с коррупцией, где у нас с российскими коллегами были бы расхождения во мнениях.

Коррупцию в системе правосудия можно определить как вредный захват судебной системы экономическими деятелями, политическими действующими лицами. Судьи имеют все необходимое, чтобы бороться с коррупцией в своих рядах. Мы являемся единственным органом, который принимает решение о правах граждан и их обязанностях, у нас огромные дискреционные полномочия, на нас огромная ответственность.

Трудно найти общее определение судебной коррупции, с которым согласятся все. В самом общем виде судебная коррупция включает в себя любое недолжное влияние на судебную процедуру или принимаемое судебное решение.

Независимость судей — это не привилегия. Судьи должны быть вне сферы досягаемости тех, в чьих руках находятся экономические и политические рычаги.

Опрос Всемирного банка показал, что само судебское сообщество видит основную причину коррупции среди коллег в процедуре отбора и назначения судей. Очень важен вопрос о сроке пребывания в должности. Утверждают: судьи назначаются на ограниченный срок, и это толкает к коррупции. Очень опасно, когда судьи выносят решения, исходя из опасений за дальнейшую карьеру.

После успешного прохождения испытательного срока судьи должны оставаться на своем посту до пенсионного возраста. Очень важно, каким будет орган, который выносит окончательное решение о назначении судьи после испытательного срока.

При борьбе с коррупцией важно, чтобы правосудие вершилось в открытых судебных заседаниях. Самое надежное в борьбе с судебной коррупцией — это рычаги внутреннего контроля, потому что они помогают сохранить независимость судей. Но опыт показывает, что внешние рычаги также необходимы — хотя бы по той причине, что они помогают обеспечить эффективность внутренних рычагов. Судьи должны ставиться в известность о том, что в их поведении воспринимается общественностью как ненадлежащее.

Судьи в своей деятельности должны руководствоваться принципами профессионального этического поведения. Такие стандарты должны быть сформулированы самими людьми, принадлежащими к судебной профессии. Желательно при этом ориентироваться на тот кодекс, который был разработан европейскими судьями. В большинстве европейских стран такие кодексы были приняты ассоциациями судей, которые являются независимыми неправительственными объединениями, организациями. Каждый конкретный судья уже решает, вступает ли он в ассоциацию или нет.

Кодексы являются нормами саморегулирования, и этим они отличаются от норм закона и дисциплинарных норм, определяющих ответственность судей. Международная ассоциация судей подготовила сравнительный анализ по 22 странам мира кодексов и норм этического поведения судей и последствий их соблюдения.

Затем эксперт Комиссии Госдумы по противодействию коррупции **Владимир Лопатин** процитировал данные об уровне коррупции в России по замерам организации «Транспэрэнси Интернешнл»: в 2002 г. — 71 место, в 2003 — 86, в 2004 — 95, в 2005 — 125 место. Можно ли руководствоваться этими утверждениями при оценке истинного уровня коррупции в нашей стране? Сопоставительный анализ оценок уровня российской коррупции по данным этой организации дает следующий ответ: для определения реального уровня коррупции они неприменимы. Для сравнения, данные ВЦИОМ свидетельствуют: большая часть респондентов (75% в 2004 г.) уверены, что уровень коррупции в высших эшелонах власти за те же годы остался прежним или увеличился.

Единых методик определения уровня коррупции сегодня в стране нет. В этой связи использовать цифры «Транспэрэнси Интернешэ-нэл» для оценки состояния коррупции и принимаемых мер по борьбе с коррупцией в нашей стране нельзя. И когда слышишь из уст высоких чиновников, депутатов Думы, членов Совета Федерации, что Россия по уровню коррупции в конце списка, надо помнить, что это безграмотные оценки.

Но уровень коррупции определять как-то нужно. Значит, требуется выработать единую методику на основе вызывающих доверие критериев, чтобы она была признана научным сообществом. В прошлом году НИИ Генеральной прокуратуры провел экспертный опрос свыше 10 тысяч экспертов в 14 регионах России. 93% участников опроса в качестве источника оценки назвали свою личную профессиональную деятельность в борьбе с коррупцией. Т.е., они могут выносить суждения на профессиональной основе. В целом, их вывод совпал с выводом ВЦИОМа. Наиболее коррумпированными среди органов власти участники опроса признали органы милиции, таможи и иные правоохранительные органы (55% опрошенных экспертов), суд и прокуратуру (37%), федеральные органы власти (24%), органы местного самоуправления (22%).

Строго говоря, выработать единую методику оценки уровня коррупции невозможно без законодательного закрепления перечня коррупционных правонарушений, который бы включал коррупционные гражданско-правовые деликты, коррупционные дисциплинарные проступки, коррупционные административные правонарушения и коррупционные преступления. Необходим единый учет этих коррупционных правонарушений, что составляет объективную сторону оценки уровня состояния коррупции.

Это требует понимания со стороны экспертов зарубежных стран, со стороны экспертов Совета Европы.

Цифра привлеченных к уголовной ответственности судей не отражает уровень коррупции в судебной системе. Это подтверждают опросы экспертов и данные о числе освобожденных от судейской мантии. За совершение проступков, несовместимых со статусом судьи, в 2000 г. прекращены полномочия 75 судей, в 2001 — 45, в 2002 — 35, в 2003 — 70, только за первое полугодие 2004 г. — 60 человек. Это данные Высшей квалификационной коллегии судей. Причина прекращения полномочий не всегда в коррупции, но достаточно часто.

Среди причин высокого уровня коррупции в органах государственной власти, включая судебную систему, немалый вес имеет коррупциогенность законодательства. Коллизии законов, альтернативность норм толкают к коррупции.

Давно назрела необходимость антикоррупционной экспертизы законов и законопроектов. Антикоррупционная экспертиза в части, касающейся вопросов исполнения бюджета, формирования бюджета проводится в Счетной палате Российской Федерации. Механизм антикоррупционной экспертизы нормотворчества, будем надеяться, станет всеобъемлющим.

Сергей Максимов, профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России, член экспертного совета комиссии Госдумы по противодействию коррупции выразил уверенность, что позиции зарубежных и российских коллег вполне совместимы.

Положение дел в системе правосудия в России не может устраивать ни общество, ни государство. Наша законодательная база и нормативно-правовое обеспечение нуждаются в совершенствовании, в чем поможет опыт мирового судейского сообщества. Необходимы специальные правила расследования преступлений, совершаемых судьями. Должно быть гарантировано исключение какой бы то ни было диффамации судей, установлены специальные запреты на произвольное обнародование данных расследования по усмотрению лиц, проводящих его. На любое обсуждение в прессе до вступления приговора в силу, если он будет, и до завершения расследования.

Я всегда выступал против устранения из УК РФ ответственности за провокацию взятки, коммерческого подкупа, поскольку это бы помогло необоснованному привлечению к ответственности честных сотрудников правоохранительных органов и судей.

Нужно думать над тем, как изменить конфигурацию иммунитета работников суда, с тем, чтобы размер этого иммунитета не был уменьшен, и в то же время, была бы обеспечена возможность быстрого, полноценного, эффективного расследования преступлений, которые могли быть совершены судейскими работниками. Но нужно сохранить защиту судей от необоснованного уголовного преследования, чего сейчас более чем достаточно в нашей стране. Готовых рецептов нет, требуется конструктивное обсуждение.

Ольга Мыцыкова, начальник Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выслушав обсуждение, пришла к выводу, что международные стандарты и зарубежный опыт практически не отличаются от стандартов российских и нашего опыта в борьбе с коррупцией в судебной системе. Наши гости структурировали, привели в систему все факторы, способствующие коррупции, помогли увидеть то, что мы не всегда замечаем и анализируем, показали дополнительные возможности борьбы с коррупцией.

Но наша дискуссия оставила грустное впечатление. Коррупция в судебном корпусе действительно велика. Отсюда и общее мнение:

если он судья, он коррупционер. Когда это соответствует действительности, такие вещи трудно утаивать. Почти каждый факт коррупции обсуждается и обрастает слухами. Отсюда и впечатление, что судебские ряды просто охвачены коррупцией. Это не так, но достоверными данными мы не располагаем. Мы можем судить только на уровне ощущения, а оно зависит от характера работы, частоты соприкосновения с судебной системой, круга общения. Но параллельно с процессом борьбы с коррупцией в судебной системе мы должны заботиться о повышении доверия к судебскому корпусу. Согласиться принадлежать к профессии, которая заранее обречена на ярлык «взяточник» — это для редких энтузиастов. Повышение авторитета судебского корпуса — часть задачи борьбы с коррупцией.

Нагрузка у судей невероятная и не позволяет им достойно проводить процессы. Судье некогда выслушать стороны, некогда посмотреть им в глаза. Судьи, как правило, женщины, особенно в арбитражных судах. Каждая сторона будет потом рассказывать, что все было проплачено, сделать ничего невозможно, ее никто не выслушал.

Пример вопиющей коррупциогенности: ст. 405 УПК «Недопустимость поворота к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора». Достаточно с помощью взятки добиться небольшого наказания в первой инстанции, и уже ухудшить положение осужденного, даже при абсолютном, очевидно грубом нарушении закона, было невозможно. Сегодня законодатель еще не отменил эту норму, но Конституционный Суд ее уже признал неконституционной. Надеемся, в ближайшее время будет восстановлена справедливость. Какое поле для коррупции скрывалось за этой единственной нормой УПК!

Странно, почему Арбитражный Суд не закрывает бесстыдную лазейку — норму о том, что дело не может рассматриваться, если нет достоверных данных о том, вручено ли извещение другой стороне. Мошеники используют ее очень широко. Они в офшорных зонах регистрируют свои предприятия, и потом, совершив какие-то сделки, обреченные на признание недействительными в суде, просто не являются в суд до истечения сроков давности. Когда истец выезжает на какие-нибудь острова, пытаясь вручить повестку, он узнает, что по одному адресу зарегистрировано 300-400 юридических лиц. Необходимость совершенствования нормы о регистрации юридических лиц давно очевидна. Этот вопрос несколько раз ставился, но воз и ныне там. Дела якобы рассматриваются в Арбитражном Суде, но на самом деле ждут, когда истечет срок давности. Совершенно безопасная возможность дать и взять взятку, абсолютно коррупциогенная среда.

Абсолютное большинство судей — большие труженики и очень честные люди. Вообще в судах всего две категории людей: либо лю-

ди, которые любят свое дело, и люди, которые пришли в судейский корпус за чем-то другим. Вторую категорию людей надо оттуда вычищать. Вычищать на стадии назначения. Я не очень верю в отбор с помощью психологов. Отбор в судейский корпус должен быть публичным. Решение об отказе должно быть мотивировано. Общество должно знать людей, которых мы избираем в судьи.

Владимир Овчинский, советник Председателя Конституционного суда Российской Федерации согласился со словами Дмитрия Дедова о том, что суды, включая арбитражные, сегодня часто выступают инструментом в корпоративных разборках экономических, в т.ч. олигархических структур. Судья, который стал на путь коррупции, не действует в безвоздушном пространстве. Действует отработанная коррупционная сеть, в которую вовлечены сотрудники правоохранительных органов, спецслужб. Действует административный ресурс в виде «теневых» указаний от региональных правительств, от окружения губернаторов. Это всё один клубок. И часто судья, которого мы называем коррупционером, не может выполнять свои функции, не участвуя в этой коррупционной сети.

Что в этой ситуации делать? Большая часть людей порочна, и ни в какой системе — ни в демократической, ни в тоталитарной, это изменить невозможно. Даже в обществах, которых наши социологи называют продвинутыми, цивилизованными, без системы жестких уголовных репрессий, соединенных с оперативным полицейским воздействием, предупредить коррупцию в целом и коррупцию в судейском сообществе невозможно. Многие наши идеологи продвижения демократических ценностей любят ссылаться на США. Но там регулярно силами ФБР устраиваются специальные агентурные операции в судебном корпусе, вводятся ложные судьи, создаются ложные судейские группы для выявления коррупционных судейских сетей. И регулярно, практически ежегодно, к уголовной ответственности привлекается по 100, по 200 судей. Почему-то у нас не считают нужным об этом говорить, но США только жестким контролем, страхом, оперативным воздействием удерживает свою систему на уровне полицейского государства, удерживает от коррупции судебной системы. Почитайте материалы ФБР, они доступны, они доступны в печати.

Поэтому я поддерживаю те предложения, с которыми выступил Олег Александрович Вагин. Они не отвечают на все вопросы, но в этом направлении надо работать. Согласен и с Анатолием Михайловичем Бризицким в том, что существует другая опасность. Мы можем ввести жесткие меры контроля, мы можем упростить процедуру уголовного преследования судей. Но кто это будет делать, если та система, которая будет осуществлять репрессии в отношении судей, сама больна коррупцией? Поэтому мы в экспертном сообществе пы-

таемся действовать комплексно, мы рассматриваем вопрос о коррупции в судебной системе в рамках борьбы с коррупцией в правоохранительных органах в целом.

Борис Болотский, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России отметил у присутствующих два главных разногласия: связанные с иммунитетом судей от уголовного преследования и относительно оценок уровня коррупции в судебском корпусе. Оценки уровня коррупции должны выводиться не по результатам опросов, а на основе объективных показателей. Сегодня возбуждено 15 тысяч уголовных дел по факту незаконного захвата чужой собственности. Такие захваты стали возможны только на основе вынесенных судебных решений. Значит, было вынесено 15 тысяч неправосудных решений, направленных на захват чужой собственности.

Осуждены трое московских судей, ими было вынесено несколько десятков неправосудных решений, связанных с захватом чужой жилой площади. Решая вопрос об уровне коррупции, мы, прежде всего, должны обратить внимание на показатели, связанные именно с такими решениями, которые чаще всего вынесены за определенное вознаграждение.

Обеспокоенность общества и юридической общественности по поводу соблюдения законности в судебской системе имеет под собой несомненные основания. При обсуждении вопроса о судебском иммунитете я констатирую признаки корпоративного мышления. Юристы знают, что не существует иммунитета как абсолютного императива. Тот, кто дает этот иммунитет, может его отнять. В последнем номере бюллетеня Верховного Суда Российской Федерации судебная коллегия указала на это при решении конкретного дела. Решение вопроса об иммунитете судьи и о лишении этого иммунитета — это компетенция Президента Российской Федерации, который назначает судью, федерального судью.

Поддерживая высказанную здесь идею о службе безопасности. Но и при наличии этой службы решение вопроса о том, должен ли судья быть привлечен к ответственности, решают судьи. Напомню, что мало кому удалось привлечь к уголовной ответственности, например, врача. Почему? Да потому что вопрос о вине врача тоже решают врачи. Корпоративная солидарность будет действовать и в нашем случае.

Поэтому когда мы говорим о том, кто должен делать выводы на основе данных о неправосудном или нарушающем этику судьи поведении, это должен быть специально на то уполномоченный орган, не входящий в судебную систему. На мой взгляд, об этом должен позаботиться Президент Российской Федерации.

Аслан Юсуфов, старший прокурор Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры затронул аспекты, ускользнувшие

от внимания других экспертов. Сегодня, как правило, в российском обществе обсуждаются лишь финансовые стороны коррупции — т.е., когда судья из корысти выносит неправосудные решения. Резкий переход к новому демократическому обществу с развитыми идеалами свободы, с приматом предпринимательской деятельности утвердил в российском обществе убеждение, что главное в такой деятельности — максимизация прибыли. Это подсказывает нам, что пути противодействия коррупции надо искать не через правовые меры. Вернее, надо соотносить этические нормы с правовыми.

Правовые меры направлены на устранение условий, способствующих коррупции. Но причины важнее условий. Причины же носят морально-психологический характер. Никто не назовет сегодня сферу, где бы не было коррупции. Рассматривать судей отдельно от общества, представителями которого они являются, неверно, но именно в судебной системе коррупция особенно опасна. И очень сложно ее там предупредить правовыми методами, т.к. именно в судебной системе уровень усмотрения наиболее высок. Это вообще присуще судебской деятельности.

С одной стороны, необходимо обеспечить процессуальные полномочия независимости судьи, а они опираются на добросовестность человека. С другой — нужны ограничительные меры, в т.ч. финансового контроля, а они исходят из презумпции недобросовестности человека. В правовом плане установить баланс и найти адекватные методы очень трудно. Но давайте исходить из противного, давайте устраним процессуальные гарантии независимости судей. Разве это поможет избежать коррупции? Очень сомневаюсь, все всегда зависит от человека. Здесь на первое место выступают факторы этического плана.

Сегодня не модно вспоминать советскую систему, но отбор кадров в спецслужбы, в КГБ и т.д., был неплох, процедура отсеивания проходила жестко, смотрели всю предысторию человека, его отношения с родственниками и т.д. Ведь, по сути, мы обсуждаем те же самые критерии.

Необходимо ужесточить меры кадрового отбора, в первую очередь, председателей судов, им всегда известны слабые точки в его суде, известны судьи, через которых проходят сомнительные дела. И кто еще может оценить судью, как не судья?

Председательствующий **Михаил Гришанков** сказал: согласуя свои правовые нормы с международными стандартами, нельзя, вместе с тем, забывать, что ситуация, складывающаяся в судебском сообществе стран ЕС и Совета Европы, отлична от российской. Они переболели многими болезнями, которыми мы сегодня еще болеем.

Зарубежный эксперт, не назвав себя, сказала, что три года возглавляла департамент, определяющий индекс коррупционности стран мира. Этот индекс выводится не по опросам общественного мнения, а на основе сбора сведений, аналитических отчетов других организаций и т.д. Расположение стран по порядку — один из способов, и не очень надежный, оценки коррупции. Есть более надежные.

Может ли уголовное преследование устранить коррупцию из нашей жизни? В Уголовном кодексе много суровых наказаний — за убийства, кражи и т.д. Но ведь они не устранили эти преступления из нашей жизни. То же можно сказать и о коррупции. Уголовное право — важный инструмент борьбы с коррупцией, но не единственный.

В судейском сообществе есть определенный консенсус относительно соразмерности приговоров, и любые отклонения от стандартной практики настораживают. Нужна какая-то система, которая гарантировала бы, что ко всем жалобам будут подходить серьезно, их будут анализировать. Невозможно бороться с коррупцией судей там, где нет осознания необходимости такой борьбы на самом высоком уровне страны.

Алеш Залар поддержал коллегу, обратив внимание на рекомендацию Консультативного Совета европейских судей Совета Европы: «Судьи, которые в осуществлении своих профессиональных обязанностей совершают то, что в любом случае, при любых обстоятельствах рассматривается как преступление... (например, если судья принимает взятку), не могут претендовать на иммунитет от преследования в соответствии с уголовным законодательством». Но судья не должен работать и под дамокловым мечом штрафа или даже тюрьмы, что подсознательно может влиять на его решения. Конечно, есть очень сложные вопросы, на которые трудно найти ответы. Например, при каком поведении судья подлежит обязательному дисциплинарному взысканию, кто должен поднимать этот вопрос, кто назначает наказание. Важно, чтобы была возможность подавать жалобы, чтобы они рассматривались, а система демонстрировала серьезное отношение к жалобам.

Какие санкции могут быть предусмотрены? Их следует перечислить в кодексе. Они могут отразиться на карьерном росте, на заработной плате, причем это будет единственный повод снижения заработной платы судье на законном основании. Может быть, санкция в виде перевода в другой суд или даже запрета занимать судебные посты.

Вы можете рассмотреть и выработать для себя систему дисциплинарных взысканий, и она поможет в борьбе с коррупцией. Политика, нацеленная только на уголовную ответственность судей, вряд ли даст позитивные результаты.

Маргарет Киллерби посчитала нужным напомнить коллегам, что подавляющее большинство судей не коррупционеры и очень

многие из них работают исключительно хорошо в далеко не идеальных условиях. Но бытующее мнение ставит очень серьезные проблемы. Если считается, что судьи склонны к коррупции, будет, во-первых, много попыток их подкупить. Во-вторых, многие люди, из которых вышли бы хорошие судьи, не станут ими, избегая этой якобы коррумпированной профессии. В-третьих, люди избегают обращаться в суд, т.к. воспринимают его как коррумпированное место. Восприятие судов каких-то стран в качестве коррумпированных тоже приводит к проблемам, в частности экономическим.

Если сами судьи будут изгонять коррупционеров из своих рядов, это поднимет престиж их профессии. Очень важно сохранить честно работающих судей в системе и принимать меры по исключению ситуаций, толкающих к попыткам коррупции. Многие шаги должны быть предприняты в верхнем эшелоне судебных органов.

Председательствующий **Михаил Гришанков** продолжил мысль Маргарет Киллерби, сказав, что для решения обозначенных задач требуется участие не только первых руководителей судейского сообщества, но и политического руководства страны. Когда обвинения судей в принятии тех или иных решений несправедливы, это говорит о необходимости повышать уровень правового образования наших граждан.

Я не согласен с так называемым «индексом коррупции», выведенном для России. Я всегда спрашиваю: на чьих экспертных оценках выводится индекс коррупции? Но когда я задал этот вопрос Елене Панфиловой, возглавляющей «Трэнсперенси Интернешнл — Россия», откуда этот индекс, как вы его посчитали, она правильно ответила: «Михаил, посчитайте и представьте свой».

Чтобы всерьез измерить истинный уровень коррупции, нужно определиться, как сказал наш эксперт Владимир Лопатин с критериями. Мы не против того, чтобы представить эти критерии на суд юридического сообщества Европы. Иначе там будут продолжать вторить фонду «ИНДЕМ», который насчитал, что объем взяток в России приближается к ВВП. Несмотря на смехотворную методику, цифрам ИНДЕМ поверили. Или сделали вид, что поверили. Отсюда и 126-е место России, все наши СМИ процитировали эту цифру. Меня волнует не это место. От него даже есть польза: на него реагируют политики и, может быть, это подтолкнет их к политическим решениям. В частности, по ускорению принятия законодательных предложений, которые представят эксперты по итогам нашего проекта.

Две недели назад правительство России одобрило законопроект «О ратификации Конвенции ООН против коррупции». Это очень серьезный шаг. Законопроект уже у президента, я уверен, что в ближайшее время Конвенция будет внесена на ратификацию в Государственную Думу.

Нормы Совета Европы, регулирующие профессиональное поведение судей

Маргарет Киллерби, начальник управления уголовных проблем Генеральной дирекции Совета Европы по правовым вопросам

Маргарет Киллерби считает необходимостью наличие сильной и независимой судебной системы, которая в состоянии осуществлять свои обязанности в полном объеме, в частности, выявлять и искоренять коррупцию среди судей с учетом собственных судебных традиций, в соответствии с которыми должны приниматься решения и проводиться необходимые реформы.

В качестве проблем, которые ставит коррупция в судебных органах М.Киллерби выделяет следующие:

— Коррупция в судебных органах и даже подозрение, что она существует, подрывает доверие общественности к осуществимости права каждого гражданина на справедливое разбирательство дела независимым и беспристрастным судом.

— Коррупция судебных органов не только неблагоприятно сказывается на интересах граждан, но и на экономическом росте и стабильности.

— Там, где процветает коррупция среди судей, страна несет дополнительные издержки, чтобы обеспечивать осуществление правосудия.

— Коррупция представляет собой огромную проблему для государств, но с коррупцией вне судебной системы еще труднее бороться, если она существует и внутри самих судебных органов.

К основным причинам судебной коррупции относятся:

— недостаток подходящих людей в качестве судей. Это в особенности относится к странам, где эта профессия малопрестижна, малооплачиваема, судьи недостаточно независимы, не могут рассчитывать на хорошую пенсию и работают в плохих условиях;

— недостаточная подготовка, в частности, в области судебной этики;

— отсутствие надежной информационной базы данных о судебных делах и надлежащих процедур атрибуции дел;

— недостаток решимости на всех уровнях бороться с коррупцией в судебных органах (напр. слабый мониторинг, отсутствие должных процедур расследования, санкций и готовности применять такие санкции).

Для борьбы с судебной коррупцией М.Киллерби предлагает:

- обеспечить надлежащие условия работы (в частности, судьи должны иметь хорошую подготовку и зарплату);

- назначать на должность судей подходящих людей: это может не только снизить уровень коррупции, но и обеспечить более высокий уровень работы;

- добиваться осознания судьями своей роли в обществе (напр. укреплять уверенность общественности в их беспристрастности и независимости);

- привлекать судей к борьбе с коррупцией в их рядах и таким образом укреплять уважительное отношение к ним в обществе;

- распределять судебные дела произвольно в целях предотвращения коррупции;

- разработать четкие руководящие принципы и правила в отношении обязанностей и поведения судей и обеспечить высокие судебные стандарты;

- обеспечить надлежащие гарантии, наличие и применение соответствующих санкций, в том числе уголовных санкций, в случаях, если судьи не выполняют свои обязанности и, в особенности, в случаях, связанных с коррупцией;

- обеспечить политическую и судебную поддержку всех необходимых действий, направленных на борьбу с коррупцией в судебных органах;

- обеспечить наличие и применение надлежащих санкций в отношении лиц, пытающихся подкупить судей.

Неприкосновенность судей и проблемы борьбы с коррупцией в судебных органах

*Олег Вагин, кандидат юридических наук,
доцент, заместитель начальника НИИ Федеральной
службы исполнения наказаний Министерства юстиции*

В докладе О.А. Вагин подчеркивает, что в качестве одного из факторов, затрудняющих борьбу с коррупцией можно отметить неприкосновенность определенной категории должностных лиц или правовой иммунитет, под которым понимается невозможность привлечения их к уголовной или административной ответственности в общем порядке, с тем, чтобы обеспечить выполнение ими соответствующих функций.

Конвенция ООН против коррупции не случайно закрепляет положение, согласно которому необходимо обеспечить сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью в необходимых случаях осуществлять эффективное расследование, уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с коррупционными преступлениями (ст. 30).

С учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией отдельной статьей в Конвенции ООН против коррупции государствам-участникам предписывается закрепить меры по укреплению честности и неподкупности судей и недопущению любых возможностей для коррупции среди них (ст. 11).

Таким образом, нормы Конвенции ориентируют на то, чтобы иммунитет должностных лиц не препятствовал эффективности борьбы с коррупцией, а применительно к судьям особо акцентируют необходимость осуществления мер по недопущению коррупции в судебной системе.

Проведя анализ положений Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», закрепляющие неприкосновенность судей, Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», решений Конституционного Суда Российской Федерации, правоприменительной практики, докладчик делает вывод о том, что иммунитет судей ограничивает возможность реализации рекомендуемых Конвенцией специальных методов расследования и выступает не только средством защиты их профессиональной деятельности, но и по существу является непреодолимым препятствием к выявлению коррупционных

преступлений судей, привлечению их не только к уголовной, но даже к административной ответственности. Ряд положений Закона о статусе судей объективно вынуждают правоохранительные органы искать способы, позволяющие обойти судейский иммунитет.

Статья 16 Закона о статусе судей, по мнению автора, противоречит части 2 ст. 122 Конституции РФ, где упоминается лишь об особом порядке привлечения судьи к уголовной ответственности. Вполне очевидно, что юридически и фактически возбуждение уголовного дела еще не означает привлечение к уголовной ответственности. Лицо считается привлеченным к уголовной ответственности с момента предъявления обвинения в установленном законом порядке. Соответственно, статья 16 Закона о статусе судей крайне неудачна, так как в ней смешаны два понятия — возбуждение уголовного дела и привлечение к уголовной ответственности — и соответственно содержится несоответствие российской Конституции. Тем не менее важно уже то, что Конституционный Суд в своем постановлении № 6-п от 7 марта 1996 г признал, что судейская неприкосновенность является исключением из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом и по своему содержанию выходит за пределы личной неприкосновенности.

Проблема судейского иммунитета заключается в том, что, с одной стороны, он призван служить гарантией того, что лицо, им обладающее, будет защищено от необоснованного уголовного или административного преследования, а с другой — чрезмерные преграды устраняют саму возможность не только привлечения судей к ответственности, но даже проведения в отношении их оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и пресечению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, возбуждения уголовного дела, расследования преступления и справедливого судебного разбирательства. Такое положение вряд ли способствует формированию у населения уважительного отношения к закону и власти. Закрепляя правовой иммунитет любых должностных лиц, в том числе и судей, государство тем самым признает, что российское законодательство не гарантирует законное и справедливое расследование, что в России нет системы правосудия как такового, а правоприменительная практика, в том числе судебная, есть не что иное, как манипулирование законом, вынесение неправосудных решений.

Главная функция органов правосудия — судебная защита прав и свобод человека и гражданина. Соответственно этому иммунитет должен служить средством защиты интересов правосудия, а не судейского корпуса, что не одно и то же. Крен в российском законе, сделанный в сторону интересов судейского корпуса, искажает

смысл иммунитета судей. При совершении противоправных действий судья, используя свой иммунитет, злоупотребляет предоставленной ему судебной властью и тем самым осуществляет действия, противоречащие интересам правосудия.

Реализация судом особых функций, назначение судебной системы, значимость судебных решений, особый статус судей должны служить обоснованием не только средств защиты их профессиональной деятельности, обеспечения их неприкосновенности, но и повышенной ответственности за выполнение своих служебных обязанностей, за строгое соблюдение ими законодательных и иных нормативных правовых актов. В случае противоправной деятельности судей необходимо учитывать и повышенную степень общественной опасности их поведения, что служит обоснованием для возложения на них повышенной ответственности, а не смягчения ответственности, предохранения от нее.

Наличие иммунитета стимулирует коррупцию в судебных органах, являясь фактором коррупционного поведения, поскольку, совершая преступление, служитель фемиды сознает не только общественную опасность своего деяния, но и то, что статус неприкосновенности как минимум затруднит возможность наступления для него уголовной ответственности.

Неприкосновенность судей не должна толковаться расширительно. В противном случае их иммунитет будет означать, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, а с другой — нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции РФ). В этой связи неприкосновенность судьи необходимо ограничить сферой его профессиональной деятельности как должностного лица, выполняющего установленные законодательством функции, но не как субъекта преступления.

Законодательно необходимо ограничить испрашивание согласия только на привлечение судьи к уголовной ответственности, а не возбуждение уголовного дела, т.е. привести норму Закона о статусе судей в соответствие с Конституцией РФ. Более четко должны быть определены основания и порядок решения вопроса о лишении судьи иммунитета.

Борьба с коррупцией в судебной власти и укрепление судебной честности — международная перспектива

Нихал Джайявикрама, Бакалавр юриспруденции (Цейлон), доктор философии (Лондон), поверенный в суде, координатор судейской группы по укреплению честности и неподкупности судей при управлении ООН по наркотикам и преступности

В своем докладе эксперт отметил, что каждое Государство-Участник Конвенции ООН против коррупции обязано предпринимать необходимые меры, включая законодательные и административные, в соответствии с фундаментальными принципами отечественного законодательства, по укреплению судебной честности и предотвращению возможностей для коррупции среди членов судебной системы. Эти меры могут включать правила поведения членов судебной системы.

Необходимым условием главенства закона и основополагающей гарантией справедливого суда является независимость судей.

(a) Общая структура, необходимая для гарантии судебной системы, должна быть обеспечена Конституцией или законами страны. Эта структура будет включать следующие элементы: лица, выбранные на должности судей, должны быть честными и обладать должной подготовкой или юридической квалификацией.

(b) Любой метод отбора судей должен быть защищён от назначений по ненадлежащим мотивам. Срок назначения судей, их независимость, безопасность, адекватная оплата, условия службы, пенсии и возраст ухода в отставку должны быть обеспечены законом должным образом.

(c) Судьям должен быть гарантирован срок пребывания в должности до истечения срока или окончания условий пребывания в должности, где такие есть.

(d) Повышение судей по службе, где такая система существует, должно быть основано на объективных факторах, особенно компетенции, честности и опыте.

(e) Распределение дел между судьями внутри суда, к которому они относятся, является внутренним вопросом судебного администрирования.

(f) Судьи должны быть обязаны соблюдать профессиональную тайну в своих обсуждениях и конфиденциальность в отношении информации, полученной в процессе выполнения своих обязанностей,

кроме публичных заседаний, и не должны привлекаться к даче показаний по этим вопросам.

(g) Без ущерба для любой дисциплинарной процедуры или любого права на апелляцию или на получение компенсации от государства, согласно национальным законам, у судей должна быть личная неприкосновенность от гражданских исков о денежной компенсации за неправильные действия или упущения в процессе выполнения своих судебных функций.

(h) Иск или жалоба, выдвинутая против судьи, касающаяся его судебской и профессиональной компетенции, должна быть рассмотрена быстро и справедливо в установленном порядке. Судья имеет право на справедливое слушание. Рассмотрение дела на ранних этапах должно быть конфиденциальным в отсутствие других просьб судьи.

(i) Судья может быть отстранен или смещен с должности только по причинам некомпетентности или поведения, несовместимого с занимаемой должностью.

(j) Все дисциплинарные меры, временное отстранение или увольнение судей должны быть определены в соответствии с установленными стандартами этики судей.

(k) Решения по применению дисциплинарных мер, отстранению или смещению, кроме решений, принятых высшим судом или законодательством в слушаниях об импичменте, должны быть подвержены пересмотру независимым органом.

(l) К обязанности государства относится обеспечение адекватных ресурсов для того, чтобы судебная система выполняла свои функции должным образом.

В последнее десятилетие появились свидетельства широко распространённой коррупции в судебных системах в разных частях света. Коррупция в этом контексте включает не только финансовый подкуп, но и другие способы, где люди отдают предпочтение своим интересам или интересам своих партнеров над интересами людей, которым им были даны полномочия служить. Скрытые, и равно пагубные формы коррупции возникают во взаимодействии судьи и представителя исполнительной власти, а также из отношений между судьёй и представителями юридической профессии.

Проанализировав факты судебной коррупции, Директор Центра за независимость Судей и Юристов (ЦНСЮ) делает вывод, что из 48 стран, рассмотренных в отчёте за 1997-1999 гг., коррупция судей была всеобъемлющей в 30 странах, в 6 странах она не носила общемасштабный характер.

В феврале 2000 г. экспертная группа из 16 членов-представителей 14 стран обсудила вопросы, связанные с коррупцией в судебной системе. Итогом работы группы стал документ «О структуре полити-

ки по предотвращению и устранению коррупции и обеспечению беспристрастности в судебной системе». Одним из принципиальных элементов структуры политики стало принудительное утверждение судейской этики в форме кодекса. Группа сочла, что такой кодекс сможет разъяснить этические аспекты должного поведения судей и персонала суда, будет способствовать лучшему пониманию общественностью судебной системы и повысит общественную веру в честность судей. По мнению группы, в соответствии с принципом судейской независимости, кодекс судейской этики должен быть подготовлен не законодательной или исполнительной властью, а судебной.

В качестве примера кодекса судейской этики д-р Джаявикрама рассматривает «Бангалорские принципы поведения судей», представленные на Совещании за круглым столом главных судей в основном от системы гражданского права, проведенном во Дворце мира в Гааге, местонахождении Международного суда, в ноябре 2002 г. В них признаны следующие основные ценности и вытекающие из них принципы:

Независимость: Независимость судей является необходимым условием для правления закона и основополагающей гарантией на справедливое правосудие. Судья, таким образом, должен придерживаться и служить примером независимости судьи как лично, так и в институте судебной власти.

Беспристрастность: Беспристрастность необходима для правильного ведения судебных дел. Она имеет отношение не только к принятию самого решения, но и к процессу принятия решения.

Честность: Честность необходима для должного функционирования судебного корпуса.

Правильность: Правильность и видимость правильности, необходимы для выполнения всех действий судьи.

Равенство: Обеспечение принципа равенства всех перед судом необходимо для должной работы судебного корпуса.

Компетентность и усердие: Компетентность и усердие являются необходимыми условиями должной работы судебного корпуса.

После этих ценностей и принципов следует более детальное изложение их применения.

Разработка подходящих механизмов выполнения этих принципов остаётся во власти каждой национальной судебной системы.

Сила «Бангалорских Принципов» и их законность в том, что они были созданы судьями, с использованием их опыта и написаны для пользования судьями. По имеющимся данным, «Бангалорские Принципы» были использованы или используются сейчас в качестве основы для составления национальных кодексов или для пересмотра существующих кодексов судебными системами ряда стран.

Кодекс поведения судей является потенциально ценным инструментом саморегуляции. Он может дать руководство судьям в исполнении их должностных обязанностей, в то же время информируя общественность о роли судей и предлагая общественности стандарт, по которому можно измерять и оценивать качество работы судебной системы. Но кодекс поведения судей мало что изменит в улучшении работы судей и повышении доверия общественности, если он не выполняется. Таким образом, трудность перед лицом национальной судебной системы заключается в том, чтобы создать надёжный независимый механизм получения жалоб на членов судебного корпуса с гарантиями защиты от преследования для информирующих, истцов и свидетелей, защитой от угроз, недолжного влияния и шантажа судей. Этот механизм должен обеспечить должный процесс судье, чья деятельность поставлена под сомнение, с обеспечением конфиденциальности на предварительных стадиях расследования, если этого требует судья. Механизм не должен контролироваться судебной системой, но должен иметь достаточное представительство среди непрофессионалов, чтобы заручиться доверием общественности.

В судебных системах, где процветает коррупция, один кодекс поведения судей может не быть достаточным для восстановления доверия общественности. Поскольку коррупция происходит, когда сочетаются возможность и склонность, стратегия обуздания коррупции должна быть обращена к двум этим элементам. Если склонность контролируется приводимым в исполнение кодексом поведения судей, возможности могут быть ограничены через реформы системы, призванные сократить ситуации, когда может возникнуть коррупция. Опросники и пилотные проекты выявили срочную необходимость проведения следующих реформ (i) введение разносторонней системы более эффективного ведения дел (включая, если возможно, компьютеризацию судебных документов), с целью обеспечения предсказуемого и быстрого продвижения дела и исключения возможностей для персонала суда получать неофициальные платежи; (ii) применение руководств для вынесения приговора; (iii) организацию регулярного и систематического обучения служащих судебной системы; (iv) улучшение поведения служащих судебной системы; (v) применение кодекса поведения для судебных служащих; и (vi) снятие завесы секретности с судебного процесса—все меры, которые в состоянии выполнить судебная система без вмешательства исполнительной или законодательной властей.

Основываясь на заявлениях членов высшего суда и представителя министерства юстиции РФ, д-р Джайявикрама делает вывод о том, что коррупция в судебных органах относится к важнейшим проблемам в России, что подтверждается выводами независимых

международных органов, таких как Центр за независимость судей и юристов в Женеве.

В качестве рекомендации д-ру Джайявикраме представляется логичным, что сначала российская судебная система должна обратиться к проблеме коррупции судей путём использования полномочий, имеющихся у судебной власти, к которым относятся регулирование поведения судей через принятие и исполнение кодекса поведения судей, который соответствует международным стандартам (см. «Бангалорские принципы поведения судей»); регулирование поведения персонала судов через принятие и исполнение аналогичного кодекса поведения (см. «Принципы поведения судебного персонала, принятые Группой судейской честности ООН в октябре 2005 г.); и реформирование судебных процедур путем реформирования системы в целях устранения возможностей для коррупции, которые существуют внутри судебной системы. Должен быть установлен эффективный, независимый механизм подачи жалоб с процедурами, достаточно прозрачными, чтобы вызвать доверие общественности. Будет значительной помощью, если гражданское общество будет регулярно следить за поведением и работой судей. Также должна проводиться реформа системы, желательно после опроса пользователей судов и других посредников с целью определения слабостей в судебной системе. Важно, чтобы любая инициатива, предпринятая для оказания помощи российской судебной системе в вышеуказанных вопросах, не подразумевала участие представителей исполнительной или законодательной властей правительства, кроме как по приглашению судебной власти. Обеспечение того, что люди, назначаемые на должность судьи, честны и компетентны, является обязанностью правительства. После назначения судья имеет право на зарплату, соответствующую достоинству и ответственности его должности, и должен пользоваться правом гарантированного срока службы до наступления обязательного срока ухода на пенсию после фиксированного периода службы, когда повторное назначение невозможно. Решение этих проблем сократит склонность к коррупции.

Универсально признанные основные принципы независимости судей не требуют предоставления судье иммунитета от расследований и уголовного преследования. Если у правоохранительных органов есть основания полагать, что судья взял взятку, что является уголовным правонарушением, к судье не нужно относиться иначе, чем к любому другому гражданину в похожей ситуации. Принцип равенства перед законом и равная защита законом требует, чтобы закон применялся одинаково ко всем, включая судей. Представляется, что этот вопрос требует законодательного вмешательства.

Серьезное отношение к коррупции в судебных органах; взгляд на европейских судей

*Алеш Залар, Президент окружного суда Любляны,
Вице-президент Ассоциации судей Словении*

Алеш Залар в докладе отметил, что коррупция в судебных органах представляет собой особую проблему, вредный захват судебной системы экономическими и политическими деятелями. Коррупция, которая является постоянной угрозой политической и экономической стабильности, особенно опасна в органах правосудия. Если коррупция присутствует в судебной системе, анти-коррупционные программы не будут иметь успеха. Следовательно, покончив с коррупцией в своих собственных рядах, судебная система может способствовать снижению уровня коррупции за ее пределами.

В качестве основных принципов деятельности судебной системы, которые могут противодействовать возникновению коррупции внутри неё, основываясь на опыте работы судебных органов Словении А.Залар выделяет:

- гарантированная доступность правовой защиты для всех;
- независимость судебных органов от власти;
- назначение на должность судьи должно происходить вне зоны неправомерного влияния законодательных и исполнительных органов власти или других социальных групп. Любое решение относительно назначения или карьеры судьи должно приниматься на основе объективных критериев и при участии независимого органа, каковым в большинстве стран является Судебный Совет или Высший Совет Правосудия, который дает свое заключение, рекомендацию;
 - пожизненный срок службы;
 - несменяемость;
 - экономическая независимость. Плохо оплачиваемые судьи — серьезные кандидаты в коррупционеры;
 - естественный или законный судья. Правило распределения судебных дел среди судей должны быть определены заранее с тем, чтобы не допустить выбор судьи, которого ожидают или знают, каким образом он решит тот или иной конфликт;
 - публичность процесса, что имеет целью устранить прямые или косвенные ограничения, ненадлежащее влияние, давление, поощрения, угрозы или вмешательство;
 - финансовая открытость означает, что делает достоянием гласности все имущество судей, финансовые обстоятельства, акции, по-

дарки, гонорары и другие доходы. Но надо предавать гласности и долги, т. е. ссуды. Например, важно знать, где и на каких условиях судьи могут взять кредит. Чтобы получить ссуду, они должны отвечать тем же требованиям, что и все другие граждане;

— отношение к подаркам — судья не должен получать подарки при исполнении служебных обязанностей, что также относится и к лицам, которые живут вместе с ним;

— беспристрастность;

— равенство прецедентного права — если по одинаковым делам не принимаются одинаковые решения, если отклонения от обычной судебной практики не разъясняются, тогда, по крайней мере, создается впечатление о коррумпированности судебной системы;

— деятельность судьи вне его службы. Консультативный Совет европейских судей одобряет создание в рамках судебной системы консультативного и совещательного органа в распоряжении судей на случай, если у них возникают сомнения по поводу того, совместима ли та или иная его деятельность в частном секторе с положением судьи;

— политическая деятельность — судьи не должны принимать участие в политической деятельности, которая может скомпрометировать их независимость и подорвать представление об их беспристрастности. Однако, судьям следует разрешить участвовать в дискуссиях, касающихся национальной судебной политики.

В качестве механизмов противодействия коррупции, А. Залар предлагает использовать средства внутреннего и внешнего контроля. Предпочтителен внутренний контроль из-за необходимости сохранять судебную независимость, но опыт показывает, что нужен и внешний контроль, хотя бы для того, чтобы гарантировать эффективность внутреннего контроля. Судьи должны быть осведомлены в том, что считается неправомерным поведением. В то же время и общественность должна быть информирована о том, какое поведение следует разумно ожидать от судьи. В своей деятельности судьи должны руководствоваться принципами профессионального поведения, которые судьи должны сформулировать сами.

ЗАКОНОПРОЕКТНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ К НИМ

Председательствующий, первый заместитель председателя Комитета по безопасности, председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаил Гришанков**, открывая итоговое совещание, состоявшееся 2 декабря 2005 г., сказал, что работа по проекту уже воплощена в законодательных предложениях, подготовленных экспертами, и сегодня есть возможность их отшлифовать.

Координатор проекта от Совета Европы **Мария Орешкина** напомнила, что это не заключительное заседание, а последняя из встреч экспертов для обсуждения проектов законов, проектов поправок к законам. Через две недели эксперты Совета Европы представят свои комментарии и заключения. В целом, проект осуществил свои цели, в его рамках были обсуждены все вопросы, которые требовалось обсудить. Он показал, что еще есть очень много вопросов, которыми необходимо заняться. Вместе с представителями Госдумы мы работаем над предложением о новом проекте.

Никола Элерман-Каше, старший администратор Управления по борьбе с коррупцией Организации экономического сотрудничества и развития пояснила, что ОЭСР занялась борьбой против коррупции около 10 лет назад, в 1997 г. была принята Конвенция о борьбе с отмыванием денег. Для нас очень важно сотрудничать с Россией. Ваше правительство в 2000 г. направило письмо о желании подписать эту Конвенцию, и у нас идут с 2000 г. переговоры с Россией. Кроме того, Россия в 2003 г. подписала план действий по борьбе с коррупцией в рамках сети государств с переходной экономикой. Нашей организацией разработана Конвенция по борьбе с подкупом среди государственных чиновников, она требует, чтобы государства внесли в свое законодательство положение о том, что подкуп иностранных государственных лиц является преступлением, чтобы их законодательство разрешало использование специальных оперативных методов расследования этих преступлений. Кроме того, у нас есть ряд правил об открытости, о сотрудничестве между государствами. Государства должны исключить возможность изъятия из налогооблагаемой базы сумм, потраченных на взятки.

Борис Болотский, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России сделал сообщение о проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Феде-

рации в связи с предстоящей ратификацией международных Конвенций о борьбе с коррупцией». Все предлагаемые изменения направлены на приведение российских законодательных актов в соответствие с нормами Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об отмывании преступных доходов, с 40 рекомендациями ФАТФ.

Подготовленный законопроект касается изменений и дополнений законодательных актов Российской Федерации, связанных с характеристикой основного предикатного преступления, посредством совершения которого извлечен преступный доход, состава имущества, подлежащего конфискации и пределу применения этой меры, оснований обязательного контроля и сферы действия нормы о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом, правового регулирования уголовной ответственности за легализацию преступных доходов и международного сотрудничества в этой сфере, включая репатриацию активов преступного происхождения.

Конвенции ООН расширяют сферу применения законодательства о противодействии легализации доходов, что пока не получило отражения в российском законодательстве. Неполное отражение в российском законодательстве международно-признанных норм, направленных на борьбу с незаконным обогащением в результате использования преступных доходов, особенно отчетливо на фоне положений главы V Конвенции ООН против коррупции, определяющих необходимые меры по возвращению активов. Эти меры фактически не урегулированы действующим российским уголовно-процессуальным законодательством.

Существенно важно вносимое определение: «легализация отмывания доходов, полученных преступным путем — это придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления».

Норма об отмывании преступных доходов должна касаться всех серьезных преступлений. Но у нас к серьезным преступлениям относятся те, наказание за которые составляет не менее четырех лет лишения свободы. В то же время согласно рекомендациям ФАТФ, серьезными считаются преступления, наказание за которое превышает один год лишения свободы. Благодаря этому несоответствию, из под нормы об отмывании преступных доходов у нас оказывались исключенными ряд налоговых, таможенных и валютных преступлений. Подготовленный законопроект исправляет это положение.

Серьезные споры в момент обсуждения и принятия первоначального варианта российского закона о противодействии легализации

преступных доходов вызывало следующее положение: «лица, виновные в легализации доходов, полученных преступным путем, подлежат ответственности независимо от осуждения за преступления, путем совершения которого получены указанные доходы». Оно продолжает вызывать споры при рассмотрении конкретных уголовных дел, т.к. в соответствии со статьей 49-й Конституции Российской Федерации каждое лицо может быть признано виновным в совершении преступления только по приговору суда, вступившему в силу. Значит, вопрос о легализации преступных доходов возникает только после этого. Новой редакции Европейской Конвенции об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности № 198, пункт 5, установлено, что каждая сторона обязуется гарантировать наличие в своем законодательстве положений о том, что предшествующее или одновременное осуждение за совершение предикатного преступления не является необходимым условием для осуждения за отмытие денег. Такая позиция не противоречит основным положениям и принципам российского законодательства, регулирующего привлечение к уголовной ответственности, поскольку суд, осуждая за легализацию отмытия доходов, полученных преступным путем, всегда связан с необходимостью установления преступного происхождения денежных средств или иного имущества, составляющего такие доходы, независимо от того, осуждено ли виновное лицо за преступления, посредством которого они получены.

Следующая группа изменений и дополнений российского законодательства связана с предметом конфискации применяемой при противодействии легализации преступных доходов, связана с понятием этой конфискации и порядка ее применения. Международно-признанные акты содержат подробную детализацию предмета, на который может быть обращена конфискация. Речь идет о так называемом приращенном имуществе в результате использования доходов, полученных преступным путем. Однако используемое в российском уголовно-процессуальном законодательстве понятие «имущество, нажитое преступным путем», охватывает и приращенное имущество. Тем не менее, подготовленный законопроект содержит следующее определение: «Имущество, нажитое преступным путем — это доходы и имущественные выгоды, полученные в результате совершения финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенным посредством совершения преступления либо использование указанных средств или иного имущества в предпринимательской или иной экономической деятельности».

Много споров вызвали международно-признанные нормы, допускающие конфискацию имущества не только по приговору, но и по

постановлениям суда, если приговор не может быть вынесен. Подготовленный законопроект дает такое определение конфискации: «принудительное и безвозмездное изъятие по приговору или постановлению суда орудие и средство совершения преступления; имущество, полученное в результате совершения преступления либо нажитое преступным путем».

Ст. 152 Конвенции ООН против коррупции требует более жестких мер контроля при установлении и поддержании финансовыми организациями клиентских отношений с лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами. Об этом же говорит и рекомендация шестая ФАТФ.

Предлагается в российском законодательстве отнести к таковым лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, с тем, чтобы их операции с денежными средствами или иным имуществом подлежали контролю в порядке, который ныне предусмотрен в отношении лиц, занимающихся экстремистской деятельностью. В ходе наших дискуссий было отмечено, что российским законодательством предусматривается приостановление операций с денежными средствами или иным имуществом только в отношении операций, связанных с финансированием терроризма, тогда как все международно-признанные акты указывают на необходимость приостановления операций, содержащих признаки легализации отмытия доходов, полученных преступным путем. Подготовленный законопроект предусматривает дополнение к федеральному закону от 7 августа 2001 г., предусматривающее приостановление операций и предоставление информации о них в уполномоченный орган при наличии обоснованных подозрений в попытках легализации доходов, полученных преступным путем.

Такое же предложение содержится и в отношении федерального закона, который регулирует деятельность адвокатов, нотариусов, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических и бухгалтерских услуг. Предусмотрена обязанность указанных лиц при наличии достаточных оснований полагать, что сделки и финансовые операции осуществляются в целях легализации доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, приостанавливать такие операции и представлять информацию об этом в уполномоченный орган в порядке, предусмотренным федеральным законом.

Очень важные дополнения предлагаются в пятый раздел УПК, регулирующий международное сотрудничество. Этот раздел пока не содержит ни одной нормы, которая бы указывала на возможность

осуществления такого сотрудничества в целях конфискации и возврата имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем. Предлагается дополнить УПК главой, которая регулировала бы конфискацию и возврат такого имущества. Эта глава должна содержать четыре нормы, касающихся направления запроса о конфискации и возврате имущества, о содержании и форме такого запроса, об исполнении запроса о поиске, аресте, конфискации и возврате находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий, и нормы о распоряжении и возврате конфискованного имущества.

Председательствующий **Михаил Гришанков** возразил Борису Болотскому только по одному пункту, заявив, что адвокаты, нотариусы и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических и бухгалтерских услуг, не могут приостанавливать сомнительные сделки. Это принципиально невозможно. Дать информацию в уполномоченный орган — другое дело, но не заморозить эти сделки.

Клаудио Стролиго, эксперт Бюро по борьбе с легализацией преступных доходов Министерства финансов Республики Словения обратил внимание слушателей на то, что в дополнение к двум Конвенциям ООН и Страсбургской Конвенции, Совет Европы в мае 2005 г. разработал новую Конвенцию об отмывании денег и финансировании терроризма. Очень многое зависит от того, как далеко Россия захочет сейчас пойти, чтобы соответствовать этой новой Конвенции. На прошлой неделе была принята 5-я директива Европейской комиссии об отмывании денег и через 15-16 дней она вступит в силу. Упорядочивание и унификация происходят во всей Европе. В ряде европейских стран на протяжении последних пяти лет происходит криминализация предикатных преступлений, включая таможенные преступления и так далее.

Знакомясь с предложениями двух экспертов, я увидел, что Сергей Максимов предлагает внести изменения в ст. 174 УК РФ об отмывании денег, полученных преступным путем, а Борис Болотский предлагает эту статью устранить. Мне хотелось бы понять суть предложения Бориса Болотского. Исключая статью 174, вы предлагаете убрать положение о самоотмывании?

Борис Болотский возразил, что он вовсе не предлагал исключить уголовную ответственность за отмывание преступных доходов. И пояснил: дело в том, что в российском законодательстве уголовная ответственность за это преступление предусмотрена двумя нормами. Одна из норм предусматривает уголовную ответственность для лица, совершившего предикатное преступление, а другая норма

предусматривает ответственность для лица, которое не участвовало в этом. Усиление уголовной ответственности для лица, совершившего предикатное преступление, необоснованно. Отсюда и предложение, чтобы ответственность устанавливалась одной нормой, независимо от того, кто является субъектом такой ответственности. Она раньше и регулировалась одной нормой, но затем появились две статьи и всех запутали. Лучше вернуться к одной норме и исключить те исключения, которые мешают в полной мере бороться с отмыванием.

Клаудио Стрелиго согласился с тем, что идея единой статьи — замечательная идея. Однако во многих странах, где был принят такой подход, суды обычно толковали эту статью по-своему. Поэтому я бы предложил специальный пункт в статью об отмывании денег, в котором бы говорилось, что кто бы ни совершил отмывание — тот, кто совершил предикатное преступление, или тот, кто был соучастником такого преступления, — должен быть наказан. Это положение должно быть эксплицитным, а не подлежать толкованию. Нужен подпункт, где прямо говорится о таком самоотмывании. А у вас сейчас есть различия в том, как описываются эти преступления, хотя на самом деле речь идет более или менее об одном и том же.

В принципе не должно иметь значения, кто совершает отмывание: тот, кто совершил преступление или тот, кто профессионально занимается отмыванием денег, полученных с помощью такого преступления. Такая практика оказалась наилучшей в странах, где введены подобные нормы. Осуждение за отмывание должно наступать, когда доказано, что собственность имеет своим происхождением предикатное правонарушение, и необязательно устанавливать точно, какое правонарушение.

В предлагаемых изменениях нет понятия «отмывание по небрежности». Это положение не является обязательным, и российская сторона не обязана криминализировать отмывание по небрежности, но трудно понять, почему она упустила такую возможность. Речь идет о неосторожной форме вины не по отношению к процессу конверсии имущества, а по отношению к знанию, каким образом было приобретено имущество. Виновный должен был допускать, что оно могло быть приобретено незаконным путем.

Не назвавший себя представитель Генеральной прокуратуры напомнил о законодательной инициативе, переданной в Государственную Думу. Она касалась криминализации отмывания денег, используемых в террористических целях, в том случае, когда лицо должно было понимать преступный характер происхождения этих денег. Но можно использовать и максимально широкую формулировку, которая покрывает все составы преступления, включая конверсию, пере-

вод, а также сокрытие, утаивание подлинного характера и так далее.

Российский участник совещания, не назвавший себя пояснил для зарубежных экспертов, что все дело в законодательной технике. Российское уголовное законодательство использует так называемый абстрактный подход к формулированию норм и не использует казуистические подходы, предусматривающие все возможные действия и отношения к ним.

Профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России, член экспертного совета комиссии Госдумы по противодействию коррупции **Сергей Максимов** сказал, что доктрина российского уголовного права исходит из того, что любое действие или бездействие может быть совершено только с прямым умыслом. Такой же подход применяется в абсолютном большинстве европейских стран. Любые предложения, направленные на то, чтобы определять неосторожную форму вины по отношению к действиям, повели бы к изменению доктрины российского уголовного права, также как и доктрин большинства европейских стран.

Клаудио Стролиго продолжил свое выступление. Предлагаемое дополнение, сказал он, стало ключом к успеху во многих странах. Но, конечно, дело России — принимать или не принимать концепцию недосмотра и небрежения.

Положения об отмывании денег, которые вы включили в свой федеральный закон о предотвращении отмывания денег и финансирования терроризма, не должны быть частью этого закона, место им — в Уголовном либо в Уголовно-процессуальном кодексе. Это связано с оценкой доказательств. Вы утверждаете, что если человек осуждается за предикатное преступление, нет необходимости осуждать его за отмывание денег. Но я приведу пример. Допустим, люди, совершили пять разных преступлений, и они кладут деньги от этих преступлений на один счет, а потом переводят их за границу. В той стране, куда поступают деньги, не могут знать подробности их происхождения. Но это не должно стать препятствием к предъявлению обвинения, потому что деньги в любом случае имеют уголовное происхождение. Это должно быть частью процессуального кодекса, потому что связано с оценкой доказательств.

Об аресте имущества и его конфискации. Необходимо иметь возможность конфисковывать либо то, что было получено в результате преступления, либо эквивалентную стоимость — то есть, в каких-то случаях, законную собственность. Это должно быть в законе, именно в самом законе, а не в каких-то дополнительных актах или постановлениях. Это не пожелание, это требование, проистекающее из всех Конвенций. Может быть использована такая временная мера, как арест имущества, замораживание счета.

Новая статья 52 УК недостаточно учитывает принцип эквивалентной стоимости. В любом представленном документе, где речь идет о конфискации, определение таково, что необходимо лишить преступника его собственности, и на этом определение заканчивается.

Является ли конфискация санкцией или мерой? Есть определенное смешение в документах. Международный стандарт оставляет свободу выбора, необходимо лишь, чтобы все соответствующие положения были согласованы со сделанным выбором. Если считать конфискацию мерой, из этого вытекает много положительных последствий. В случае, например, смерти преступника или истечения срока давности. Подсудимый может быть оправдан, но деньги на его счету появились в результате преступления. Очень многие страны приняли этот подход в отношении конфискации.

Статья 81 УПК Российской Федерации противоречит статье 116 с предложенными поправками.

Идея Конвенций такова, что конфискованная собственность должна быть возвращена тому, кому она принадлежала, а в случаях с коррупцией, эти деньги могут быть переданы государству, которое, возможно, не являлось раньше собственником этих денег.

Российский эксперт, не назвав себя, предостерегла от слишком узкого термина «орудия и средства совершения преступлений». В одной из стран бывшего СССР, где тоже используется это определение, но не упомянуты «предметы преступления», суд освободил от конфискации предмет контрабанды, указав, что предмет преступления не упомянут среди объектов конфискации. Лучше использовать терминологию Конвенции Совета Европы: «имущество, оборудование, любые другие средства, использовавшиеся или предназначавшиеся для использования при совершении преступлений», это покрывает все.

В ст. 116 УПК, пункт один, говорится о принадлежащих обвиняемому орудиях и средствах. Между тем, порой необходимо конфисковать орудия и средства, которые не принадлежат обвиняемому. Наркодельцы используют автомобили, зарегистрированные на другое лицо. Но если лицо допускает, что его имущество могло быть использовано таким образом, будем говорить о неосторожной форме, тогда надо рассмотреть возможности конфискации такого имущества как орудия и средства преступления.

Государственный служащий задержан при получении взятки. У него скромная зарплата, но ему принадлежит несколько домов, у его жены счета в банках, акции. Короче, есть имущество, явно не соответствующее заработкам. Позволяют ли подготовленные изменения конфисковать это имущество, приобретенное заведомо незаконным путем? Можно ли использовать положения Гражданского кодекса, которые говорят о неосновательном обогащении?

Эти статьи Гражданского кодекса должны быть более ясно прописаны. Возможно, это будет легче сделать потом, когда будет приниматься закон о коррупции, чем прямо предусмотреть в уголовном законодательстве то, что во всех Конвенциях именуется переносом бремени доказывания законности происхождения имущества. И подумать о возможности конфискации при вынесении оправдательного приговора, что в ряде стран практикуется.

Сергей Максимов уточнил, что любая страна вправе сделать оговорку о неприменении переноса бремени доказывания, если есть какие-то сложности с точки зрения конституции. Многие страны ввели это положение: Бельгия, Нидерланды, Италия, Австрия, Германия, но в Германии оно было отменено конституционным судом. На этом этапе мы вряд ли изменим всю систему — это не просто одна статья или две статьи, это перенос бремени доказательства на обвиняемого.

Владимир Овчинский пояснил для зарубежных коллег, что в России в декабре 2003 г. уголовно-правовая конфискация была изъята из Уголовного кодекса. Осталась уголовно-процессуальная в очень узком виде — в статье 81 УПК «вещественные доказательства». Решение Конституционного суда 2004 года позволило использовать ст. 81 УПК для конфискации. Многие требовали изъятия конфискации и из УПК. Омбудсмен Владимир Лукин направил жалобу в Конституционный суд, требуя изъять конфискацию из УПК.

Мы благодарны зарубежным коллегам за поддержку в вопросе восстановления института конфискации. Противников этой меры больше, чем сторонников — и в обществе, и на всех уровнях власти. У нас сейчас ситуация правового противоборства, не позволяющая максимально расширить институт конфискации с использованием последних международно-правовых документов.

То же самое с отмытием денег, такая же сложная ситуация. У нас и в 52-й статье в новом виде для УК, и в 116-й со значком «один» для УПК присутствует конфискация имущества и денежных средств, эквивалентных тем, которые похищены или получены преступным путем.

Сергей Максимов продолжил свою мысль, указав на то, что в данном случае использован подход, применяемый практически во всех странах Европы, где используется конфискация и как уголовно-процессуальная мера, и как уголовное наказание. По сути, восстанавливается существовавший в России до 2003 г. правовой порядок в этой части. Уже сегодня нет никакой проблемы изъять предмет контрабанды в соответствии с действующим УПК Российской Федерации и действующим КоАП. Это не предмет споров.

Ольга Мыцыкова, заместитель начальника управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры России, считает, что па-

раллельно с восстановлением уголовной и уголовно-процессуальной конфискации необходимо введение специальной конфискации в рамках федерального закона. С ее помощью можно было бы решить и вопросы предикатных преступлений, и вопросы переноса бремени доказывания, и вопросы конфискации того имущества, которое совершенно очевидно имеет преступное происхождение. Такой законопроект в Генпрокуратуре готов.

У нас ежегодно во время путины на Дальнем Востоке берут браконьеров, изымают огромные танкеры с рыбой, а танкер не может быть конфискован потому, что он принадлежит скромному китайскому рабочему и берется у него в аренду на время путины. Изымают рыбу и отдают танкер. Этот танкер месяцами ходит в российских водах, занимается браконьерством, а мы ничего не можем сделать.

Но мы постоянно воздействуем на общественное мнение. Оно меняется, на конфискацию уже перестали смотреть как на грубое нарушение прав человека. Но в целом, это еще большой вопрос для общества.

Владимир Овчинский не согласился с этим: тема конфискации большая не столько для общества, сколько для тех людей, которые ставили своей целью исключить ее из Уголовного кодекса. Я предвижу, что у нас будет достаточно серьезное сопротивление в продвижении этой идеи. По суду осуждаются наркоторговцы, изъят героин, который они привезли, но «Мерседес», оборудованный тайниками для перевозки наркотиков возвращается владельцу.

Клаудио Стролиго считает полезным установление порога стоимости. Когда на огромном корабле незаконно перевозится маленький предмет, невозможно ставить вопрос о конфискации корабля. Поэтому в разных странах вводится порог — четверть стоимости, половина стоимости и т.д. — для того, чтобы конфисковать судно. Эта тема, которую можно обсудить в уголовно-процессуальном законе и в уголовном законе.

Теперь о специальном контроле за лицами, занимающими государственную должность в Российской Федерации или государственную должность в субъекте Российской Федерации. В своей записке Борис Болотский предлагает охватить обязательным контролем операции с денежными средствами или иной собственностью в случае, «если хотя бы одна сторона является лицом, занимающим государственную должность в Российской Федерации или ее субъекте».

Но по смыслу международных норм контроль должен распространяться не только на лиц, занимающих государственную должность, но и на всех лиц, обладающих или обладавших значительными публичными полномочиями, на их близких родственников (членов семьи) и тесно связанных с ними партнеров. Формулировка должна

выходить дальше, на организации, партии, к которым эти лица принадлежат. Международные стандарты предписывают включать не только своих, но и иностранных должностных лиц, иностранных публичных лиц.

В подготовленном законопроекте, в части второй статьи 7 со знаком 1 содержится обязательство сообщать о подозрительной операции и о приостановлении счета в компетентный орган «не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления операции». На самом деле, сообщать надо сразу же. Во многих стандартах говорится, что это надо делать даже до того, как завершается сделка. Это принципиальный вопрос.

Затем с докладом «Криминализация коррупционных преступлений и уточнение круга субъектов этих преступлений» выступил **Сергей Максимов** (см. изложение в настоящем сборнике). Он подчеркнул, что речь идет о максималистском варианте внесения изменений и дополнений в УК РФ в соответствии с тремя Конвенциями, подписанными Россией.

Действующий УК РФ не позволяет относить к субъектам коррупционных преступлений государственных служащих, которые не являются должностными лицами, а также обслуживающий и технический персонал органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений и организаций, что сужает круг субъектов коррупционных преступлений с точки зрения названных Конвенций. Он не предполагает возможность установления уголовной ответственности за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и муниципальной службы в иностранных государствах, а также службы в публичных международных организациях в соответствии с международными обязательствами России.

Для устранения этого несоответствия нужно, чтобы в новой редакции УК РФ раздел десятый назывался «Преступления против государственной власти и международных обязательств государства». Это позволит приравнять по ответственности публичных служащих иностранных государств к публичным служащим нашего государства, т.е. к должностным лицам и иным государственным или муниципальным служащим Российской Федерации. Это повлечет за собой изменение наименования и содержания ст. 285 УК.

Действие статей 289 (незаконное участие в предпринимательской деятельности), 290 (получение взятки) и 291 (дача взятки), применяемых сегодня лишь в отношении должностных лиц, будет распространено на государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, не являющихся должностными лицами.

Ст. 12 части третьей УК РФ позволяет привлекать иностранцев за преступления, совершенные на территории других государств, если это затрагивает интересы Российской Федерации. Переименовав раздел X, мы примем на себя обязательства поддержания того порядка взаимоотношения с иностранными государствами и борьбы с коррупцией, какой вытекает из Конвенций.

Сегодня статьи 204, 290 и 291 УК РФ, касающиеся коммерческого подкупа и взятки, не предполагают, что неимущественные блага могут быть предметом этих преступлений, тогда как по смыслу Конвенций, предметом подкупа может быть любое неправомерное преимущество или выгода, в том числе неимущественного характера. Например, ученая степень, научное звание, государственная награда, хвалебная статья в печати, сексуальные услуги, включение в избирательный список и т.д. Предлагается после слова «имущественного» в статьях 204 и 290 добавить слова «а равно неимущественного».

В конвенциях Совета Европы и ООН испрашивание, обещание и предложение взятки рассматриваются как оконченное преступление. Согласно ст. 30 УК РФ, те же деяния могут рассматриваться лишь как приготовление к преступлению и не влекут за собой уголовной ответственности, поскольку УК РФ предусматривает, что состав преступления образует лишь приготовление к тяжким и особо тяжким преступлениям, а не к преступлениям средней тяжести.

В целях устранения этого несоответствия предлагается внести соответствующие дополнения в статьи 290, 291 и 309 УК РФ, а также в статью 141, где речь идет о подкупе на выборах. Эти дополнения позволят рассматривать данные формы коррупционных преступлений как оконченное преступление.

Согласно статьям 7 и 8 Конвенции Совета Европы испрашивание и выражение согласия на получение каких-либо преимуществ, исходящие от лиц, выполняющих управленческие функции в частном секторе, также рассматриваются как оконченные преступления. Согласно ст. 30 УК РФ, эти преступления не влекут уголовной ответственности, поскольку относятся к преступлениям небольшой и средней тяжести. Для устранения этого несоответствия нужно внести соответствующее дополнение в названные статьи для того, чтобы превратить приготовление к совершению этих преступлений в оконченные составы преступлений.

Ст. 20 Конвенции ООН против коррупции предусматривает возможность восстановления уголовной ответственности за незаконное обогащение публичного должного лица. Ответственности подлежит умышленное значительное увеличение активов такого лица, превышающее его законные доходы, если такое лицо не может разумно

обосновать это превышение. Данное правонарушение можно назвать «злостное незаконное обогащение». Подготовленный законопроект включает соответствующую статью (165 со знаком «1»).

Норма о злостном незаконном обогащении может быть развита. Например, если лицо не может подтвердить источники происхождения своего имущества, прокуратура предупреждает это лицо, что у него находится имущество, статус которого не подтвержден, и оно должно быть возвращено собственнику либо передано государству. Нынешний закон о Прокуратуре Российской Федерации (ст. 25.1) дает прокурору право предостерегать любого о недопустимости нарушения закона. Если предписание прокуратуры не исполняется, гражданско-правовой деликт превращается в более опасное правонарушение.

Причем не надо тратить ресурсы государства, чтобы бороться с теми, кто не может объяснить, откуда у него на счете 100 тысяч рублей. Речь должна идти о внушительных суммах, может быть, даже не о десятках миллионов рублей, чтобы острие уголовной репрессии направить против тех, кто грабит страну, пользуясь своими служебными полномочиями.

Над этой нормой надо тщательно работать. Заявление о том, что вот-вот будет введена ответственность за незаконное обогащение, породит хаос не только в юридических, но и в политических кругах, что помешает нормальной разработке этой правовой проблемы.

Статьи 2 и 31 Конвенции ООН против коррупции и статья 19 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривают обязанность государств-участников принимать меры для обеспечения возможности конфискации доходов от коррупционных преступлений.

Предлагаемые поправки в УК РФ предлагают восстановление ст. 52 «конфискация имущества» и внесение в ст. 45 положения, что конфискация применяется в качестве дополнительного наказания. Это даст суду возможность в необходимых случаях применять конфискацию всегда, когда это нужно.

Может ли быть конфисковано другое имущество взамен того, которое было приобретено в результате совершения преступления? Да — если не найдена конкретная ценность, которая было похищена или получена в качестве взятки, но обнаружено другое имущество. Поэтому предложенная формулировка такова: «Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие или передача в собственность государства имущества или прав на него либо их денежного эквивалента».

Наш законодатель поступит правильно, если освободит суд от проблемы, часто научной, решать — является преступление корыстным или не корыстным. Когда нужно конфисковать имущество, суд должен иметь возможность конфисковать имущество. Есть очень много корыстных преступлений, о которых в тексте закона может быть не написано, что это корыстное преступление.

В круг преступлений, по которым может применяться конфискация, должны быть включены преступления средней тяжести, т.к. более половины всех коррупционных преступлений — преступления небольшой и средней тяжести.

Только конфискация как наказание позволит после вступления приговора в силу продолжать поиск имущества, которое не было обнаружено на момент вынесения этого приговора. Такая конфискация может применяться в пределах сроков давности исполнения обвинительного приговора суда. Конфискация же в рамках уголовного процесса заканчивается с момента вступления обвинительного приговора в силу. Приговор вступил в силу, после этого имущество никто не будет искать и возвращать собственникам или обращать в доход государства. Надо доводить до сведения законодателя, почему это необходимо.

Конфискация как вид наказания принципиально отличается от конфискации как уголовно-процессуальной меры. Наказание от имени государства и общества в целом обличает лицо как преступника. Уголовно-процессуальная мера не связана прямо с выражением оценки содеянного. Наказание за преступление влечет ряд правовых последствий — прежде всего, судимость. Назначение коррупционеру наказания в виде конфискации восстанавливает в глазах населения социальную справедливость.

Ольга Мыцыкова пояснила для иностранных экспертов: то, что в терминологии ООН называется «конфискация», в нашем уголовном процессе сегодня это только «обращение в доход государства орудий и предметов преступления». Российские эксперты хотят оставить один термин «конфискация», но обозначать им два разных понятия. Возникает недопонимание. «Обращение в доход государства предметов преступления» — это процессуальная мера, обеспечивающая нормальный ход уголовного дела. Это не синоним конфискации как наказания. Может быть, поэтому нас с трудом понимают наши зарубежные коллеги?

Клаудио Стролиго сказал, что конфискация — чувствительная для общества проблема везде. В Словении она вызывала жаркие споры. Есть исторические причины для этого и очень важны формулировки. Сейчас в Словении мы сумели продвинуться вперед. Ваши специалисты смогут убедить общество в необходимости этих поло-

жений. Их принятие необходимо, иначе вы же пострадаете в первую очередь, потому что не сумеете конфисковывать незаконные доходы, которые из России утекают за границу.

Мы поняли ваш подход, мы поняли, что вы хотите сохранить и наказание, и социальную меру. Но один вопрос. Допустим, я полицейский, причем не очень умный, прихожу с обыском к человеку, подозреваемому в том, что он украл картину ценой в 100 тысяч евро, но картину не нахожу. Что мне, полицейскому, делать? Или судье? Или следователю? Что мне арестовывать и на каком основании? Что изымать? Как применять временные меры и какие?

Борис Болотский ответил, что в данном случае речь идет об аресте имущества в качестве обеспечительной меры. Эта мера не является конфискацией собственности. При отсутствии того имущества, которое было украдено или получено преступным путем, мы предусматриваем возможность ареста имущества, эквивалентного по стоимости тому имуществу, которое было предметом преступления.

Георг Бакарезе рассказал о британской системе. В Великобритании система общего права, которая сильно отличается от континентальной. Мы успешно развиваем систему конфискации в системе уголовного права и в системе гражданского права. У нас тоже были проблемы с правоведами и политиками, многие протестовали против конфискации, были иски в Страсбургский суд по правам человека. Но успешность этой санкции очевидна. Нельзя ограничиваться уголовным законодательством. Разве конфискация наркотиков помимо приговора вызывает вопросы?

Мы работаем в сотрудничестве с нашими специальными расследователями, полицейскими, и у них большие полномочия. Если есть основания возбудить дело против человека, но нет уверенности, что он будет признан виновным, очень часто используется не уголовная, а гражданская ответственность, поэтому у нас наиболее успешным является сочетание уголовного и гражданского законодательства. Есть еще один аспект.

Много лет назад в Ирландии действовали преступные группировки, очень часто остававшиеся безнаказанными. Именно тогда нормы гражданского законодательства были применены для конфискации нажитого незаконным путем. Использовались также налоговые нормы.

Никола Элрман-Каше рассказала об опыте ряда стран. В этом году в Болгарии принят особый закон о потере права на имущество, добытое преступным путем. Он позволяет лишать собственности того, кто признан виновным в одном из преступлений, входящих в особый список и независимо от того, была ли именно эта собственность приобретена преступным путем. Чтобы применять этот закон, созда-

ются специальные комиссии — на региональном уровне, на районном уровне. Лишение права собственности происходит по решению суда на основе предложений этих комиссий. Это может происходить только после вступления в силу приговора против данного человека.

В Италии закон в вопросах конфискации идет очень далеко, особенно закон против мафии. У них есть конфискация как наказание, как процессуальная мера и административная конфискация — она еще называется превентивной и гражданско-правовой.

Во Франции, где я знакома со многими делами наркоторговцев, если лицо привлечено по делу о наркотиках, это возлагает на него бремя доказывания законности происхождения все его имущества. Если не докажет, оно подлежит конфискации.

В Великобритании ввели новый закон о преступных доходах и концепцию «преступного образа жизни». Суд применяет презумпцию преступного образа жизни при наличии одного из трех условий. Первое условие: если данное лицо совершило преступление, входящее в особый список — наркотики, торговля людьми, отмывание денег и еще ряд тяжких преступлений. Второе условие: если оно получило доход от 4 преступлений. Третье условие: если оно на протяжении полугода совершало длящееся преступление, от которого имело доход.

Если одно из этих условий установлено, применяется упомянутая презумпция, и тогда все имущество, которое было этим лицом приобретено, передано и т.д. за последние шесть лет до момента совершения преступления, считается приобретенным в нарушение закона, пока не будет доказано обратное. А если не доказано, все переходит в доход государства.

Михаил Гришанков положительно отозвался о французской норме. По контрасту, у себя мы постоянно сталкиваемся с тем, что наркоторговцев у нас ловят, сажают, но при этом они продолжают владеть парком из пяти мерседесов и джипов, несколькими коттеджами, которые стоят не одну сотню тысяч долларов. Это все сегодня невозможно изъять в силу того, что у нас отсутствуют правовые нормы.

Клаудио Стролиго. Такая система существует не только во Франции, но и в Германии. Там в Уголовном кодексе есть норма «расширенная конфискация». Толчок к появлению таких норм дала Конвенция об отмывании денег.

Сохраняя конфискацию и в Гражданско-процессуальном, и в Уголовном кодексе, вы должны помнить, что когда речь идет о международном сотрудничестве со странами, в которых нет такой двойственности, вам нужно будет давать удовлетворительные ответы на их запросы и требования. Сотрудничество не будет легким.

Как распоряжаться временно арестованными доходами или временно арестованным имуществом? Я до сих пор не видел никаких

проектов законов или каких-то дополнительных законов. Всегда очень важно знать, каким образом этим имуществом будут распоряжаться, иначе суды будут избегать такой меры.

Деньги должны возвращаться в ту страну, из которой они были вывезены, но этот вопрос решается в каких-то двусторонних соглашениях. Вы говорили о том, что деньги возвращаются законному собственнику, и это один из принципов, который обязательно должен быть включен. При разработке закона нужно принять во внимание издержки в каждой стране, связанные с вопросом конфискации. Очень важно разработать соответствующие принципы и уже потом либо прокуроры, либо судьи, либо правительство должны вести переговоры с другими государствами относительно конкретных случаев.

Многое зависит от того, каким нормативным актом регулируется порядок управления имуществом, на которое наложен арест. Сейчас аресты накладываются на предприятия, производственные компании. Мы столкнулись со случаем, когда было задержано очень высокое должностное лицо в Таджикистане, один из самых богатых людей в Таджикистане. Он владел фабриками по производству и колбас и многим другим. Прокуратура прекратила их деятельность, что неразумно. Должен быть механизм управления на этот период, мне неизвестно российское законодательство в этой части. Если вводится положение, касающееся конфискации, а до этого — наложения ареста, то обязательно должен быть механизм назначения управленцев, чтобы людей не лишать работы до решения будущего этих компаний.

Конвенция ООН против коррупции разрешила сторонам оказывать правовую помощь, даже если отсутствует принцип тождественности (когда действия в одной стране образуют состав преступления в другой), т.е. принцип, на основании которого оказывается взаимная правовая помощь. Конвенция разрешает оказывать правовую помощь даже в том случае, если этот принцип не соблюдается — при условии, если эти составы предусмотрены в Конвенции. Исключения касаются экстрадиции.

Никола Элерман-Каше спросила, как будет приниматься законопроект. Когда он будет приниматься в окончательном чтении? Существует ли законодательный график? В ОЭСР в октябре прошлого года мы получили «Проект изменений и поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию"». Что произошло с этим законопроектом? И как вы будете сочетать все эти законопроекты?

Михаил Гришанков: Сейчас у нас несколько вариантов предложений, подготовленных экспертами. К середине декабря мы сведем их в какие-то общие решения, после чего у нас будет две возможно-

сти. Первая — внесение общего закона, который будет включать в себя все поправки в законодательные акты. Вторая — внесение поправок в конкретные законодательные акты. Т.е., в УК, УПК, в закон о противодействии отмыванию преступно нажитых средств и другие законодательные акты. Решение будет принято комиссией Госдумы по противодействию коррупции. Мы пойдем по второму пути. Т.к. если мы внесем общий большой закон, будет сопротивление правительства, отдельных ведомств, что может похоронить саму идею.

Законопроекта, представленного в ОЭСР правительством, я даже не видел. Наверное, отношения парламентов с правительствами во всем мире таковы. Доклад, подготовленный правительством к парижской встрече, недопустимо отставал от ситуации. Поэтому говорить о взаимодействии российского правительства с ОЭСР я принципиально не могу. Я направил официальный документ первому вице-премьеру и руководителю президентской администрации. Какие будут приняты политические решения, я не знаю. У меня нет возможности обсуждать законопроект, который был прислан в ОЭСР.

Ольга Зудова, старший региональный юридический советник по странам СНГ Управления ООН по наркотикам и преступности, не согласилась с профессором Максимовым. Образует ли состав преступления тот факт, что должностное лицо, владея имуществом, значительно превосходящим по стоимости законные источники его существования, не может подтвердить своих прав на него? Крайне спорно. В ряде стран такой состав неконституционен. И у нас могут возникать вопросы доказывания вины. Это, наверное, очень эффективная мера для борьбы с коррупцией, но преждевременная для России. Существуют считанные страны, где есть такой состав преступления.

Нужно лишать лиц, которые совершают такое преступление, их доходов. Иногда человек готов скорее отсидеть несколько лет, чем лишиться состояния. Поэтому нужен упор на гражданско-правовые механизмы конфискации. Нужно развивать положения ГК Российской Федерации, касающиеся неосновательного обогащения. И рассмотреть процессуальную возможность возложения на лицо, в случае осуждения за коррупционное преступление и другие тяжкие преступления, бремени доказывания законности происхождения имущества. Речь не о преступлениях, которые связаны с незаконным обогащением, это крайняя мера. Она эффективна, но, боюсь, не пройдет. Даже не имеет смысла предлагать ее в парламент, чтобы не погубить всю разумную идею конфискации. Работает ли на практике статья «Обязательства, возникающие из неосновательного обогащения» из Гражданского кодекса.

Сергей Максимов поставил два вопроса. Главный признак в определении незаконного обогащения в Конвенции ООН против кор-

рупции — «значительное увеличение активов». Что считать «значительным»? Какая это сумма? И что такое «умышленное» значительное увеличение активов? Эта конструкция не имеет смысла. Может ли это быть переведено, как осознанное значительное увеличение или как злостное значительное увеличение?

Ольга Зудова сказала, что когда собираются больше ста стран с различными правовыми системами, невозможно дать такое определение состава преступления, которое бы подошло под любую юрисдикцию. Особенно по такому составу. Видите, сколько оговорок? Такой состав есть в Сингапуре, элементы есть в Великобритании. И вам никто не скажет, что такое «значительное». Это решают судьи, но законодательно нигде не закреплено. Никто конкретной формулировки для каждой юрисдикции не предложит, их нужно разрабатывать.

Михаил Гришанков напомнил, что в свое время в налоговом кодексе было две статьи, позволявшие задавать вопросы налогоплательщику о законности происхождения сумм при крупных покупках. В силу разных причин они отменены, хотя это был достаточно неплохой механизм. Обсуждая тему ратификации, мы не должны всех напугать, нам следует поэтапно выбирать приоритеты.

Георгий Рупчев усомнился, что криминализация незаконного обогащения — это то, чем необходимо заниматься сейчас в России, даже в контексте ратификации Конвенции ООН против коррупции. Законодательные предложения, касающиеся злостного незаконного обогащения, в какой-то степени охватывают и положения тех статей Конвенции ООН, которые касаются расхищений в государственном секторе и в частном секторе и злоупотреблений должностными полномочиями.

Я бы порекомендовал рассмотреть криминализацию использования влияния, что считается преступлением в соответствии с Конвенцией Совета Европы и Конвенции ООН. Это положение могло быть очень эффективно использовано в делах, касающихся политической коррупции. Это было бы необходимо, учитывая условия в России и во всех новых демократиях.

Вернусь к определению государственного должностного лица. В своем письменном докладе я предлагал ввести в ст. 291 автономное определение иностранного должностного лица, которое бы отличалось от определения должностного лица внутри страны. Неприемлемо включать оба понятия в одно определение, как сделано сейчас. При таком подходе масштаб применения УК РФ слишком расширится. Нельзя криминализировать все правонарушения иностранных должностных лиц, расширяя сферу применения УК РФ, это породит много проблем и коллизий с правом других стран.

Название 10 раздела звучит странно: «Преступления против государства, государственных властей и международных обязательств государства». Предметом преступления не могут быть обязательства государства. Но даже если не менять название, я хотел бы порекомендовать вам включить специальный абзац в ст. 298, который предусматривал бы наказание за подкуп иностранных должностных лиц.

Предложения российских экспертов обходят тему ответственности юридических лиц за преступления, включая коррупцию. Хотел бы подчеркнуть, что ответственность юридических лиц — установившаяся норма, стандартная с точки зрения Конвенции Совета Европы. Вы не обязаны делать это, чтобы ратифицировать Конвенцию Совета Европы или Конвенцию ООН. Но этой темой будет необходимо заняться сразу же после ратификации, чтобы соответствовать стандартам этих международных Конвенций.

Эксперт из Великобритании напомнила, что Конвенция ОЭСР близко соответствует Конвенциям ООН и Совета Европы. Многие страны использовали определение должностного лица из международных Конвенций, и успешно используют этот опыт. Но есть и негативный опыт. Мы решили не использовать это определение, поскольку Великобритания всегда хочет отличаться от других. Мы попытались использовать ту же систему, какую собирается принять Россия, т.е. расширить определение должностных лиц. Нас подвергли серьезной критике не только в стране, но и международные организации. Нам все сложнее защищать свою позицию. Вы столкнетесь с этим, если не примете более корректное определение должностного лица.

Мой болгарский коллега Георгий Рупчев обрисовал случаи, когда получателем преимущества является третья сторона (родственник, знакомый, зарубежный партнер, политическая партия). Против них трудно возбуждать уголовные дела. Надо тщательно проработать в законе аспекты пассивного подкупа, иначе вам будут сложно преследовать третьи лица и посредников где-нибудь в Африке.

Олег Вагин сделал сообщение о подготовленном им проекте изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ОРД), в закон «О статусе судей в Российской Федерации», в УК РФ и другие законодательные акты Российской Федерации» (проект и изложение пояснительной записки к нему — см. в настоящем сборнике).

Главная сложность «оперативного эксперимента» — в объективном сходстве этого мероприятия с провокацией взятки. Данное мероприятие применимо к выявлению и раскрытию только тяжких и особо тяжких преступлений, тогда как далеко не все коррупционные преступления подпадают под эти категории.

Предложенные поправки в закон об ОРД опирались на практику Европейского суда по правам человека о правомерности так называемой ловушки. Сформулирована норма о том, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) запрещается провокация преступления, т.е. склонение к его совершению лиц, не обнаруживших противоправных намерений, а равно искусственное создание доказательств совершения преступления или обстоятельств, имеющих доказательственное назначение по уголовным делам. Однако если у объекта мероприятия есть умысел на совершение преступления, действия участников ОРМ не могут рассматриваться, как провокация преступления, в частности дачи взятки и получения взятки.

Предлагается исключить из УК РФ статью 304 «Провокация взятки или коммерческого подкупа» и распространить применение оперативных экспериментов, в том числе на преступления средней тяжести.

Важная поправка связана с наведением справок. Речь идет о предоставлении информации о незаконных сделках и банковских операциях. Такая информация должна предоставляться незамедлительно, да и сами банковские учреждения должны сообщать о сомнительных сделках. Но Закон «О банках и банковской деятельности» почти исключает доступ к такой информации.

В этот закон предлагается ввести норму, которая распространяет предоставление информации по ходатайству прокурора не только в связи с расследованием преступления, но и с проведением ОРМ. Конвенция ООН против коррупции (ст. 40, ст. 31) прямо говорит, что банковская тайна не должна являться препятствием для пресечения преступлений, возможности выявления, отслеживания, замораживания и ареста доходов от коррупционных преступлений.

Предлагаются также поправки, в определенной мере снимающие проблему санкционирования оперативно-розыскных мероприятий в отношении судей.

Приходится сталкиваться с ситуацией, когда лица, содействующие оперативным работникам, готовы идти на сотрудничество, готовы предоставлять информацию, участвовать в мероприятиях, деятельно раскаяться в совершенном, содеянном. Но действующее законодательство не позволяет их освобождать от уголовной ответственности, что с их стороны может являться условием такого сотрудничества. Закон об ОРД такую норму предусматривает, однако УК, к сожалению, не корреспондируется с нормами этого закона. Предлагается дополнить ст. 75 УК РФ следующим образом: «Лицо, совершившее преступление любой категории тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно своими действиями возместило ущерб или иным образом загладило причиненный

им вред, активно способствовало предотвращению и раскрытию тяжкого, особо тяжкого или группового преступления и предотвратило больший вред, чем причиненный своими действиями».

Важная поправка касается ст. 89 УПК, это использование в доказывании результатов ОРД, которые могут быть использованы как вещественные доказательства.

В обсуждении доклада принял участие **Георгий Рупчев**, сказавший, что предложения прозвучали очень разумно в свете стандартов, заданных статьей 50 Конвенции ООН против коррупции и статьей 23 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Неясно лишь, как быть с преступлениями небольшой и средней тяжести — ведь большинство коррупционных преступлений относятся к этой категории.

Что касается нормы об освобождении от наказания лица, вступившего в сотрудничество с правоохранительными органами, вы должны помнить, что такое положение можно использовать и неправомерно. Не исключаю, что было бы более целесообразно не применять эту меру в случае пассивного взяточничества, а использовать другие инструменты поощрения людей к сотрудничеству с правоохранительными органами.

Автор предложений заслуживает всяческой похвалы за норму о доказательствах, собранных при помощи ОРД. Это полностью соответствует стандартам Конвенции ООН против коррупции, статья 15.

По вопросу неприкосновенности судей. Такая норма существует в ряде стран Центральной и Восточной Европы и в Испании. Судьи защищены от любой розыскной деятельности в их отношении. Это создает порочный круг: прокурор должен обратиться в суд с просьбой о снятии неприкосновенности с судьи. Мой вопрос таков: можно ли будет использовать ОРМ по отношению к судье тайно, не лишая его неприкосновенности?

Михаил Гришанков пояснил, что в российском законодательстве пока нет возможности проводить ОРМ без снятия иммунитета с судьи. Это серьезная проблема. Бывает, что приходят граждане и говорят, что судьи вымогают деньги, но очень сложно провести любые действия в отношении судей. Поэтому предложения, высказанные Олегом Александровичем, будут активно обсуждаться юридическим сообществом.

Сергей Максимов вернулся к вопросу уголовной ответственности юрист. Опыт государств, где есть этот институт, в т.ч. за коррупционные преступления, исключая США, незначителен. Да и в США бывает несколько таких дел в течение года.

Для того чтобы реализовать этот институт в нашем законода-

тельстве, нужно подвергнуть реформе весь УК РФ вместе с примерно 18 федеральными законами. Если мы попытаемся решить эту проблему вместе с вами, мы будем иметь 200-страничный законопроект, который будет слишком долго обсуждаться, а нам хотелось бы дожить до результатов.

Георгий Рупчев правильно обратил внимание на то, что у нас в главе о преступлениях против государственной власти не предусмотрена ответственность руководителей государственных предприятий. Государственные предприятия по нашему ГК — это коммерческие организации. Тем не менее, эти коммерческие организации имеют статус, серьезно отличающийся от статуса обычных коммерческих, негосударственных предприятий. Проблема их ответственности решается, они несут ответственность за коммерческий подкуп — правда, не наравне, несколько меньшую, чем обычные должностные лица, ну, может быть, это и оправдано. Это не является неразрешимой проблемой. У нас достаточно механизмов для привлечения к ответственности этой категории лиц.

Я уже говорил, что статья 12 УК РФ без всяких ограничений, кроме одного, позволяет привлекать к ответственности любого иностранца, находящегося вне пределов Российской Федерации, если он совершил преступление против интересов Российской Федерации. Мы предлагаем эту модель широкого подхода. Конечно, тут есть конфликт интересов национальных законодательств.

Если мы вводим единое определение понятия должностного лица, охватывающего и должностных лиц и иностранных государств, и международных публичных организаций, речь пойдет, естественно, только об очень узком круге преступлений, которые могут совершаться этими публичными лицами. У России нет никаких интересов привлекать иностранных должностных лиц к ответственности за пределами Конвенционального поля.

К тому же, я думаю, что важно помнить о принципе экономии законодательного материала. Надо минимизировать все, что можно минимизировать, и мы предложили минимизирующий вариант решения проблемы. Он дает больше возможностей для успешного обсуждения и продвижения, он более понятен.

В постановлении пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. достаточно детально регламентируются вопросы ответственности, связанные с дачей и получением взятки в пользу так называемых третьих лиц. Напомню, что мы имеем не классическую уголовно-правовую систему, а смешанную, и у нас имеют значение судебные прецеденты — как в Англии, США и других странах с общей системой права. У нас решения высшей судебной инстанции применяются как нормативные решения, которые выполня-

ются всеми правоприменителями, в том числе и в части, касающейся применения норм об ответственности за коррупционные преступления.

Можно, конечно, двигаться по пути насыщения регламентацией этого вопроса в тексте уголовного закона, но ничто не мешает бороться сегодня с взяточничеством в пользу третьих лиц, родственников, знакомых, близких. Практика достаточно отработана.

Георгий Рупчев воспользовался правом на ответ и возразил, что в США, Великобритании и в ряде других государств уголовная ответственность юридических лиц применяется эффективно. Есть и другие примеры. Во Франции уголовная ответственность юридических лиц была введена девять-десять лет назад, но до сих пор не было вынесено ни одного приговора.

Видимо, есть недопонимание в вопросах, кто такой посредник, и что такое преимущества третьих лиц. Сама взятка и преимущество могут передаваться и получаться не самим должностным лицом, а кем-то другим, даже какой-то организацией, компанией, даже государственной организацией. Это могут быть, к примеру, незаконные взносы для того, чтобы получить визу. Можно ли это рассматривать как взятку согласно российскому законодательству? Думаю, что нет. Идея преимущества или обещания третьим лицам не покрывается в российских законах. Может быть, в ст. 290 нужно ввести эксплицитную ссылку в отношении преимуществ, создаваемых в интересах третьих лиц.

Георг Бакарезе уточнил, что хорошая практика административной ответственности юридических лиц накоплена в Германии. Когда вводишь уголовное наказание, необходимо правильно его применять в судах. Если Россия хочет сохранить свою нынешнюю систему, это не противоречит международным требованиям. Но необходимо добиться, чтобы имеющиеся антикоррупционные положения эффективно применялись. В какой-то момент вас будут анализировать, будут смотреть, сколько компаний были привлечены к ответственности, за что, какие были нарушения. Какие наказания применялись, применялась ли дисквалификация руководителей или директоров этих компаний, чтобы они не могли больше эти должности занимать. Может быть, не допускать их к каким-то аукционам, к тендерам.

Никола Элерман-Каше сказала, что с точки зрения Конвенции ОЭСР ее больше всего заинтересовала норма об иностранных должностных лицах и подкупе иностранных должностных лиц. Надо четко определить, что такое «иностранное должностное лицо». Если кто-то дает этому лицу взятку, взяткодатель должен подвергаться уголовному преследованию. Либо компанию, которую он представляет, если будет введена ответственность юридических лиц. Задача России не

преследовать должностное лицо из другой страны, а понять, кто это должностное лицо. Согласно Конвенции ОЭСР, если какая-то компания, допустим, из Дании, направляется, допустим, в Южную Африку, и дает взятку официальному должностному лицу в Южной Африке, закон требует от прокурора в Дании преследовать того датчанина или его компанию, но не уполномочивает его преследовать это должностное лицо из Южной Африки. Не входит ли в вашу идею отправляться в другую страну преследовать тамошнее должностное лицо?

Сергей Максимов пояснил, что предлагаемое определение должностного лица иностранного государства и международной публичной организации, конечно, создает некоторый конфликт национальных законодательств. Но изменения вносятся не для того, чтобы преследовать иностранных граждан по нашему законодательству, хотя и такая возможность должна предусматриваться при необходимости. Формула: «преступление, совершенное за пределами государства иностранцем, которое наносит вред интересам государства», используется сегодня в очень многих европейских государствах. И ничего страшного не происходит. Что же касается определения должностного лица, оно полностью соответствует тому определению, которое используется в Конвенции ОЭСР.

Ольга Зудова предложила уделять больше внимания обязательным положениям Конвенции и меньше — рекомендательным. Совершенно справедливы замечания экспертов о третьих лицах, причем не со стороны взяткодателя, а со стороны взяткополучателя. В проекте дополнений и изменений предлагается включить в субъекты финансового мониторинга оперативно-розыскную деятельность. Этого ни в коем случае нельзя делать.

В предложениях по поводу использования в доказывании данных ОРД есть странная норма о фактах, зафиксированных на материальных носителях несубъектами ОРД, в том числе при ограничении ими конституционных прав граждан, но обнаруженных в ходе ОРМ. Что это значит? Стороннее лицо поставило в чью-то квартиру жучок — и что? Можно использовать эти записи как доказательства? Абзац непонятен. Для ОРД нужна санкция суда, а сторонние лица могут действовать без всякой санкции? Эту норму нельзя вносить в закон.

Был задал встречный вопрос, почему информация, зафиксированная на материальном носителе и не вызывающая сомнения — к примеру, снятое на пленку совершение преступления, не может использоваться в качестве доказательства?

Ольга Зудова возразила, что это нарушение конституционных прав граждан, незаконное проникновение в жилище.

С этим высказыванием не согласились, пояснив: у меня сейчас нет примеров, связанных с коррупцией, но когда мы находим пленку,

где заснято растление несовершеннолетних или убийство, почему мы не должны использовать ее в качестве доказательства? Закон нарушен не субъектами ОРД и достоверность информации не вызывает сомнений. Эти данные не просто могут быть, а должны быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, но в установленном порядке, для чего и предложено дополнение. В некоторых странах, например, в США, вы не можете записать свой телефонный разговор с человеком, не уведомив его. В России это не запрещено. А ведь в этом разговоре у вас могут вымогать взятку. Поэтому так важно эти правила установить.

Михаил Гришанков констатировал, что дискуссионным остался вопрос о юридических лицах. Сегодня у нас существует административная ответственность юридических лиц. Вопрос уголовной ответственности дискуссионен и для нашего законодательства слишком сложно реализуем. Хотя дискуссию не надо прекращать. Достоин большой дискуссии вопрос о публичных должностных лицах. У нас существует несколько мнений по их поводу. Это вопрос требует единообразного подхода. Мнение зарубежных экспертов, пусть в письменной форме, будет очень важным для нас.

Мы подняли огромный пласт проблем. Мы не все из них решим в подготовленных законопроектах. Завершая проект, мы определим приоритетность задач: что сделать в первую очередь, во вторую, в третью, и что в десятую?

Один большой всеохватывающий закон, который включил бы в себя все предложения по имплементации норм Конвенций ООН, Совета Европы, а теперь еще и Конвенции ОЭСР, просто невозможен, и это было бы контрпродуктивно. Потому что любой наш оппонент, а они очень грамотные профессионалы, сможет похоронить весь закон, вычленив и торпедировав малую его часть. Пусть какие-то вопросы остаются не до конца решенными, мы должны оперативно завершить проект.

Комиссии Госдумы по противодействию коррупции предстоит очень непростая работа. От зарубежных коллег я узнал, что непростая работа была и в ваших парламентах, что непростая работа была и с вашими правительствами. Нет модели, шаблона, алгоритма, которые можно было бы перенести с одной страны на другую. Но есть общечеловеческие ценности, есть стандарты, закрепленные в Конвенциях.

Не знаю, какую работу ведет сейчас наше правительство, но я уверен, что мы сумеем сдвинуть наши ведомства с некой мертвой точки, в которой находятся они после административной реформы.

**Проект федерального закона
«О внесении изменений и дополнений в Уголовный
кодекс Российской Федерации в связи
с присоединением России к Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции, Конвенции
Совета Европы об уголовной ответственности
за коррупцию и ратификацией Россией Конвенции
Организации Объединенных Наций против
транснациональной организованной преступности»**

*Сергей Максимов, доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права Московского
университета МВД России, член экспертного совета
комиссии Госдумы по противодействию коррупции*

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст.2954; 1998, № 22, ст.2332; № 26, ст.3012; 1999, № 7, ст.871, 873; № 11, ст.1255; № 12, ст.1404; № 28, ст.3489, 3490, 3491; 2001, № 11, ст.1002; № 13, ст. 1140; № 26, ст.2587; № 33, ст.3424; № 47, ст.4404, 4405; № 53, ст.5028; 2002, № 10, ст.966; №11, ст.1021; № 19, ст.1793, 1795; № 26, ст.2518; № 30, ст.3020, 3029; №44, ст.4298; 2003, № 11, ст.954; № 15, ст.1304; № 27, ст.2708, 2712; № 28, ст.2880; № 50, ст. 4848; 2004, № 30, ст. 3091) следующие изменения и дополнения:

1) пункт «ж» статьи 44 изложить в следующей редакции:

«ж) конфискация имущества»;»;

2) часть третья статьи 45 изложить в следующей редакции:

«3. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, а также конфискация имущества применяются только в качестве дополнительных видов наказаний.»;

3) статью 52 изложить в следующей редакции:

«Статья 52. Конфискация имущества

1. Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие или передача в собственность государства имущества или прав на него либо их денежного эквивалента, если такое имущество или права на него:

а) были приобретены в результате или путем совершения преступления;

б) служили орудиями или средствами совершения преступления;

в) являются доходом от имущества или прав на него, приобретенных в результате совершения преступления.

2. Конфискация имущества может быть назначена судом за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

3. Имущество и права на него, указанные в части первой настоящей статьи, либо их денежный эквивалент, переданные осужденным другому лицу, подлежат конфискации при условии, что это лицо знало либо могло и должно было знать о фактических обстоятельствах приобретения, предназначения или использования этого имущества».

4. Не подлежит конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации»;

4) часть вторую статьи 71 после слов «и государственных наград» дополнить словами «, а также конфискация имущества»;

5) часть вторую статьи 141 после слов «соединенные с подкупом, дополнить словами «, а равно с обещанием или предложением незаконного вознаграждения,»;

6) дополнить статьей 165¹ следующего содержания:

«Статья 165¹. Злостное незаконное обогащение

1. Неосновательное, то есть не имеющее предусмотренного законодательством Российской Федерации основания, приобретение, владение или пользование чужим имуществом в особо крупном размере, совершенное должностным лицом или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, учрежденной с участием органов государственной власти или местного самоуправления, после предостережения о недопустимости нарушения закона,

— наказывается штрафом в размере от восьмидесяти до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух месяцев до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное организованной группой,

— наказывается штрафом в размере от ста двадцати до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет с лишением пра-

ва занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет лишением свободы на срок до трех лет.»;

7) часть первую статьи 174 после слов «преступным путем» дополнить словами «, а равно сокрытие сведений о характере, источнике и обороте таких средств и иного имущества либо сокрытие или хранение таких средств или иного имущества»;

8) часть первую статьи 174¹ после слов «экономической деятельности» дополнить словами «, а равно сокрытие сведений о характере, источнике и обороте таких средств и иного имущества либо сокрытие или хранение таких средств или иного имущества»;

9) в части первой статьи 183 слова «подкупа или угроз» заменить словами «подкупа, в том числе обещания или предложения незаконного вознаграждения, либо путем угроз»;

10) часть первую статьи 184 после слов «коммерческих конкурсов» дополнить словами «либо обещание или предложение им незаконного вознаграждения»;

11) в части четвертой статьи 184 слова «4. Незаконное получение» заменить словами «4. Незаконные получение, испрашивание или выражение согласия на получение»;

12) часть первую статьи 204 после слов «1. Незаконная передача» дополнить словами «, обещание или предложение,», слова «иного имущества,» заменить словами «иного имущества или прав на него,», слова «имущественного характера» заменить словами «имущественного или неимущественного характера»;

13) в части третьей статьи 204 слова «организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера» заменить словами «организации, либо испрашивание или выражение таким лицом согласия на получение имущества или прав на него, а равно незаконное пользование услугами имущественными или неимущественного характера»;

14) изложить наименование раздела X в следующей редакции: «Раздел X. Преступления против государственной власти и международных обязательств государства»;

15) изложить наименование статьи 285 в следующей редакции: «Статья 285. Злоупотребление служебными полномочиями»;

16) часть первую статьи 285 после слов «должностным лицом» дополнить словами «, а также государственным служащим или служащим органов местного самоуправления, не являющимся должностным лицом»;

17) пункт 1 примечаний к статье 285 изложить в следующей редакции: «1. Должностными лицами в статьях настоящего Кодекса

признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, а равно в государственных органах, органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных учреждениях иностранных государств, а также в публичных международных организациях»;

18) пункт 4 примечаний к статье 285 изложить в следующей редакции:

«4. Государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, в том числе в иностранных государствах и публичных международных организациях, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями»;

19) часть вторую статьи 289 после слов «должностным лицом» дополнить словами «, а также государственным служащим или служащим органов местного самоуправления, не являющимся должностным лицом,»;

20) в части первой статьи 290 после слов «1. Получение должностным лицом» дополнить словами «, а также государственным служащим или служащим органов местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, либо испрашивание или выражение такими лицами согласия на получение», слова «иного имущества или выгод имущественного характера» заменить словами «иного имущества или прав на него, либо выгод имущественного или неимущественного характера», после слов «должностного лица» дополнить словами «, а также государственного служащего или служащего органа местного самоуправления, не являющегося должностным лицом»; слова «должностного положения» заменить словами «служебного положения»;

21) часть вторую статьи 290 после слов «должностным лицом» дополнить словами «, а также государственным служащим или служащим органов местного самоуправления, не являющимся должностным лицом,»;

22) в части первой статьи 291 слова «1. Дача взятки должностному лицу» заменить словами «1. Дача, обещание или предложение должностному лицу, а также государственному служащему или служащему органа местного самоуправления, не являющемуся должностным лицом»;

23) в части второй статьи 291 слова «2. Дача взятки должностному лицу» заменить словами «2. Дача, обещание или предложение должностному лицу, а также государственному служащему или служащему органа местного самоуправления, не являющемуся должностным лицом»;

24) примечание к статье 291 после слова «должностного лица» дополнить словами «, а также государственного служащего или служащему органа местного самоуправления, не являющегося должностным лицом»;

25) в части первой статьи 304 слова «имущества или оказания услуг имущественного характера» заменить словами «имущества или прав на него либо услуг имущественного или неимущественного характера»;

26) часть первую статьи 309 после слов «1. Подкуп» дополнить словами «, а равно обещание или предложение незаконного вознаграждения».

**Проект Федерального закона «О внесении изменений
и дополнений в Федеральный закон
«Об оперативно-розыскной деятельности»,
в Закон Российской Федерации «О статусе судей
в Российской Федерации», в Уголовный кодекс
Российской Федерации и другие законодательные
акты Российской Федерации»**

*Олег Вагин, кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника НИИ Федеральной службы
исполнения наказаний Минюста
Российской Федерации*

Статья 1. Внести в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» следующие изменения и дополнения:

1. Дополнить Федеральный закон статьей 41 следующего содержания:

«Статья 41. Основные понятия

Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе, имеют следующее значение:

1) оперативно-розыскные мероприятия — разведывательно-поисковые действия или совокупность действий, в рамках которых применяются гласные и негласные силы, средства и методы, направленные на решение задач оперативно-розыскной деятельности;

2) методы оперативно-розыскной деятельности — способы осуществления отдельных действий или совокупности действий, составляющих содержание оперативно-розыскных мероприятий;

3) исследование предметов и документов — оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в осмотре, научном изучении или обследовании при помощи технических средств и методов указанных объектов и проводимое с привлечением не заинтересованных в его исходе сведущих лиц для обнаружения признаков, состояний, свойств или иной специальной информации, представляющих интерес для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

4) контролируемая поставка — оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в негласном контроле за перемещением (перевозкой, пересылкой) предметов, веществ, иных материальных объектов, которые используются или могут быть использованы в качестве

ве орудий, предметов или средств преступлений, в целях предупреждения, пресечения противоправных действий, изобличения виновных лиц и привлечения их к ответственности;

5) контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений — оперативно-розыскное мероприятие, проводимое на основании судебного решения и состоящее в негласном ознакомлении с содержанием почтовых отправлений, телеграфных и иных письменных сообщений, передаваемых по сетям почтовой и электрической связи, в целях получения информации о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач борьбы с преступностью;

6) наблюдение — оперативно-розыскное мероприятие, направленное на получение юридически значимой информации о проверяемом (разрабатываемом) лице путем непосредственного или опосредованного визуального и слухового контроля, осуществляемого в помещениях, на транспорте либо на открытой местности;

7) наведение справок — оперативно-розыскное мероприятие, направленное на получение информации о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности, путем изучения документов, направления официальных запросов на предприятия, в учреждения и организации, располагающие сведениями, необходимыми для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

8) обследование помещений, зданий, участков местности, транспортных средств, иных объектов — оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в непосредственном или опосредованном визуальном осмотре и изучении (исследовании) указанных объектов с целью выявления лиц, фактов и обстоятельств, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

9) оперативное внедрение — оперативно-розыскное мероприятие, основанное на легендированном вводе штатного сотрудника органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, или оказывающего ему конфиденциальное содействие лица в криминально-криминогенную среду или на соответствующие объекты, в сборе разведывательной информации, конспиративном участии в решении задач оперативно-розыскной деятельности и ином негласном способствовании их решению;

10) оперативный эксперимент — оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в создании, воспроизведении или использовании условий для проявления криминальных намерений лиц, установлении негласного контроля за ситуацией, объектами или предметами посягательства, в целях выявления, предупреждения, пресечения,

раскрытия преступлений и изобличения лиц, обнаруживших и (или) реализующих преступные замыслы;

11) опрос — оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в сборе информации в процессе непосредственного общения сотрудника оперативного подразделения или по его поручению другого лица с человеком, который осведомлен или может быть осведомлен о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

12) отождествление личности — оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в негласном опознании и установлении тождества личности по признакам внешности и поведения, оставленным следам и продуктам жизнедеятельности;

13) проверочная закупка — оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в специальном приобретении товара или получении услуги в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений;

14) прослушивание телефонных переговоров — оперативно-розыскное мероприятие, осуществляемое на основании судебного решения с использованием специальных технических средств и состоящее в слуховом контроле, а также фиксации разговоров проверяемых (разрабатываемых) лиц, ведущихся по телефонным линиям связи;

15) сбор образцов для сравнительного исследования — оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в обнаружении и изъятии материальных носителей юридически значимой информации как объектов последующего исследования в целях решения конкретных задач оперативно-розыскной деятельности;

16) снятие информации с технических каналов связи — оперативно-розыскное мероприятие, осуществляемое на основании судебного решения с использованием специальных технических средств и направленное на негласный контроль и фиксацию открытой информации, передаваемой проверяемыми (разрабатываемыми) лицами по техническим каналам связи.»

2. Дополнить статью 6 нормами следующего содержания:

«Запросы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при наведении справок на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности подлежат исполнению в срок не более трех суток с момента поступления запроса.

При проведении оперативно-розыскных мероприятий запрещается провокация преступления, то есть склонение к его совершению лиц, не обнаруживших противоправных намерений, а равно искусственное

создание доказательств совершения преступления или обстоятельств, имеющих доказательственное значение по уголовным делам».

3. В статье 7:

дополнить подпункт 1 пункта 2 части первой после слов «признаках» и «о лицах, его» соответственно словами «замышляемого,» и «замышляющих,».

4. В статье 8:

изложить часть шестую в следующей редакции:

«Проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия тяжкого, особо тяжкого преступления или преступления средней тяжести, а также выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших» (вариант: исключить часть шестую статьи 8).

Дополнить частью девятой следующего содержания:

«При проведении оперативно-розыскных мероприятий, сопряженных с задержанием проверяемых лиц с поличным и (или) их задержанием по подозрению в совершении преступления, допускается проникновение должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в жилые и иные помещения, где совершается преступление, скрываются или укрываются преследуемые подозреваемые лица, без оформления судебного решения с последующим уведомлением суда (судьи или коллегии судей) о таком проникновении в течение 24 часов».

5. Часть 1 статьи 9 изложить в следующей редакции:

«Рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий осуществляется судом, как правило, по месту проведения таких мероприятий или по месту нахождения органа, ходатайствующего об их проведении. Указанные материалы рассматриваются уполномоченным на то судьей единолично, а в отношении судьи судебными коллегиями Верховного Суда Российской Федерации или суда субъекта Федерации коллегиально и незамедлительно. Судья или судебная коллегия не вправе отказать в рассмотрении таких материалов в случае их представления.»

6. Часть 1 статьи 13 дополнить пунктом 10 следующего содержания:

«10. Органов Федеральной службы по финансовому мониторингу.»

7. Дополнить часть четвертую статьи 16 нормой следующего содержания:

«Причинение вреда признается вынужденным, если без такого причинения в конкретных условиях места и времени объективно было невозможно обеспечить защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Вред не может считаться причиненным вынужденно, если он заведомо связан с причинением смерти либо тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека».

8. Дополнить часть третью статьи 21 после слов «а также о лицах» словами «сотрудничающих с ними по контракту,» и исключить из нее слова «за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности».

Статья 2. Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации следующие изменения и дополнения:

1. Дополнить статьей 391 следующего содержания:

«Статья 391. Вынужденное причинение вреда

Не является преступлением вынужденное причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам, если оно допущено должностным лицом органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, а равно лицом, оказывающим ему содействие, при выполнении ими служебного или общественного долга по защите жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина либо обеспечении безопасности общества и государства от преступных посягательств и если при этом предотвращено или пресечено тяжкое, особо тяжкое или групповое преступление, а причиненный вред является меньшим, чем предотвращенный или пресеченный».

2. Дополнить статью 75 частью третьей следующего содержания:

«3. Лицо, совершившее преступление любой категории тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно своими действиями возместило ущерб или иным образом загладило причиненный им вред, активно способствовало предотвращению или раскрытию тяжкого, особо тяжкого или группового преступления и предотвратило больший вред, чем причиненный своими действиями».

3. Исключить статью 304 («Провокация взятки или коммерческого подкупа»).

4. Дополнить статью 290 примечанием следующего содержания:

«Примечание: Лицо, получившее взятку в составе группы, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщило органу, полномочному возбудить уголовное дело, о получении».

нии взятки и способствовало раскрытию и расследованию получения взятки группой лиц по предварительному сговору или организованной группой».

Статья 3. Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации следующие изменения:

Статью 89 изложить в следующей редакции:

«Статья 89. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности

Результаты оперативно-розыскной деятельности могут быть использованы для подготовки и осуществления следственных и судебных действий, служить основой или предпосылкой для формирования всех видов доказательств, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями настоящего Кодекса, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств.

Результаты оперативно-розыскной деятельности, зафиксированные на материальных (физических) носителях информации (фонограммах, видеограммах, кинолентах, фотопленках, фотоснимках, магнитных, лазерных дисках, слепках и т.п.), могут быть использованы в качестве вещественных доказательств или иных документов.

Результаты оперативно-розыскной деятельности, полученные при проведении оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц, могут быть использованы в качестве доказательств, если такие оперативно-розыскные мероприятия проводились на основании судебного решения или с уведомлением суда в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Не является препятствием для использования в доказывании фактических данных или сведений о фактах, зафиксированных на материальных носителях несубъектами оперативно-розыскной деятельности, в том числе при ограничении ими конституционных прав граждан, но обнаруженных при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.»

Статья 4. Внести в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» следующие изменения и дополнения:

1. Исключить из части второй и третьей статьи 26 слова «органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве», заменив их словами «органам предварительного след-

ствия, органам дознания и органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, по делам, находящимся в их производстве».

2. Дополнить часть первую статьи 27 после слов «предварительного следствия» словами «и органов дознания».

Статья 5. Внести в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» следующие изменения и дополнения:

1. Дополнить часть 1 статьи 4 после слов «Судьей может быть гражданин Российской Федерации» словами «не допустивший порочащих его поступков».

2. Статью 16 изложить в следующей редакции:

«Статья 16. неприкосновенность судьи

1. Судья обладает неприкосновенностью, ограничиваемой его судейской деятельностью. неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений).

2. Судья без согласия соответствующей судебной коллегии не может быть:

а) привлечен к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления;

в) подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда он застигнут при совершении преступления или непосредственно после его совершения; когда потерпевшие или очевидцы указали на него как на лицо, совершившее преступление; когда на его одежде, при нем или в его жилище либо на нем самом обнаружены явные следы преступления, а также случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

3. Решение по вопросу о привлечении судьи в качестве обвиняемого принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации — Генеральным прокурором Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о наличии достаточных доказательств, дающих основания для

обвинения судьи в совершении преступления, и с согласия Конституционного Суда Российской Федерации;

в отношении судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — Генеральным прокурором Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения судьи в совершении преступления;

в отношении судьи иного суда — прокурором субъекта Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения судьи в совершении преступления.

Заключение судебной коллегии о наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения судьи в совершении преступления, принимается в 10-дневный срок после поступления в суд соответствующего представления Генерального прокурора Российской Федерации или прокурора субъекта Российской Федерации с участием уполномоченных ими прокуроров, а также судьи и (или) его адвоката на основании представленных в суд материалов.

Мотивированное решение Конституционного Суда Российской Федерации либо судебной коллегии судей по вопросу о даче согласия на привлечение судьи в качестве обвиняемого по уголовному делу принимается в 10-дневный срок после поступления представления соответствующего прокурора.

Судебная коллегия в заключении о наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения судьи в совершении преступления, оценивает лишь достаточность представленных прокурором данных, необходимых для принятия решения о привлечении его в качестве обвиняемого, и правомерность выводов о наличии соответствующих оснований, а не окончательную квалификацию и виновность привлекаемого к уголовной ответственности лица.

4. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федера-

ции, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению прокурора субъекта Российской Федерации.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления соответствующего прокурора.

5. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой государственный орган, если личность этого судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению, за исключением случаев задержания на месте преступления.

6. Решение об избрании в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации по ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по ходатайству прокурора субъекта Российской Федерации.

7. Осуществление в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий, а также следственных действий (если в отношении судьи не возбуждено уголовное дело либо он не привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу), связанных с ограничением его гражданских прав либо с нарушением его неприкосновенности, опреде-

ленной Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, допускается не иначе как на основании решения, принимаемого:

в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

В случае привлечения судьи в качестве обвиняемого по уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия в отношении судьи (кроме заключения под стражу) производятся в порядке, установленном соответственно федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности и федеральным уголовно-процессуальным законом.

8. Судья, в том числе после прекращения его полномочий, не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

9. При рассмотрении вопросов о привлечении судьи в качестве обвиняемого по уголовному делу, о привлечении его к административной ответственности, о производстве в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий суд, установив, что производство указанных мероприятий или действий обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, вправе отказать в даче согласия на производство указанных мероприятий или действий, о чем выносит мотивированное постановление.

10. Составы судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа для принятия заключений и решений, предусмотренных пунктами 3, 4, 6 и 7 настоящей статьи, ежегодно утверждаются соответственно Высшей квалификационной коллегией

судей Российской Федерации или квалификационной коллегией судей субъекта Российской Федерации.

11. Заключение и решения, предусмотренные пунктами 3, 4, 6 и 7 настоящей статьи, могут быть обжалованы в порядке, установленном федеральным законом.

12. Уголовное дело в отношении судьи по его ходатайству, заявленному до начала судебного разбирательства, рассматривается Верховным Судом Российской Федерации.

13. Решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации, принятые в соответствии с пунктом 8 статьи 5, пунктом 1 статьи 12, пунктом 1 статьи 13 и пунктом 1 статьи 14, могут быть обжалованы соответственно в Верховный Суд Российской Федерации, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в течение 10 дней после получения копий указанных решений».

Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией международных Конвенций о борьбе с коррупцией»

*Борис Болотский, ведущий научный сотрудник
ВНИИ МВД России*

Статья 1.

Внести в Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33 ст.3418; 2002, № 30 ст. 3029; № 44 ст. 4296; 2004, № 31 ст.3224) следующие изменения и дополнения:

1) абзац третий статьи 3 изложить в следующей редакции:

«легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, — придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления.»;

2) статью 13 дополнить последним абзацем следующего содержания:

«Лица, виновные в легализации (отмывании) доходов, полученных преступным путем, подлежат ответственности независимо от осуждения за преступление, путем совершения которого получены указанные доходы.»;

3) часть первую пункта 2 статьи 6 изложить в следующей редакции:

«2. Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю в случае, если хотя бы одной из сторон является лицо, занимающее государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, либо организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с настоящим Федеральным законом порядке сведения об их участии в экстремистской деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.»;

4) часть первую пункта 10 статьи 7 изложить в следующей редакции:

«10. Организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, приостанавливают такие операции, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет физического или юридического лица, на два рабочих дня с даты, когда распоряжения клиентов об их осуществлении должны быть выполнены, и не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления операции, представляют информацию о них в уполномоченный орган при наличии обоснованных подозрений в осуществлении операции в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, либо когда хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с пунктом 2 статьи 6 настоящего Федерального закона порядке сведения об их участии в террористической деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица.»;

5) часть вторую статьи 71 изложить в следующей редакции:

«2. При наличии у адвоката, нотариуса, лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг, достаточных оснований полагать, что сделки или финансовые операции, указанные в пункте 1 настоящей статьи, осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, они приостанавливают такие операции и представляют информацию об этом в уполномоченный орган, руководствуясь требованиями по осуществлению данных действий, предусмотренными пунктом 10 статьи 7 настоящего Федерального закона.»;

6) часть третью статьи 8 изложить в следующей редакции:

«Уполномоченный орган издает постановление о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом, при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма, а также операций с денежными средствами или иным имуществом, указанных в пункте 2 статьи 6 настоящего Федерального закона, на срок до пяти рабочих дней в случае, если информация, полученная им в соответствии с пунктом 10 статьи 7 настоящего Федерального закона, по результатам предварительной проверки признана им обоснованной.»;

7) часть седьмую статьи 10 изложить в следующей редакции:

«Органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие деятельность, связанную с противодействием легали-

зации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами исполняют в пределах своей компетенции запросы компетентных органов иностранных государств о предоставлении информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, содержащих признаки легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, лицах, причастных к их совершению, приостановлении таких операций, аресте, конфискации доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им по стоимости имущества, а также о производстве отдельных процессуальных действий по выявлению доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, наложению ареста на имущество, изъятию имущества, в том числе проводят экспертизы, допросы подозреваемых, обвиняемых, свидетелей, потерпевших и других лиц, обыски, выемки, передают вещественные доказательства, имущество, полученное в результате совершения преступления или эквивалентное ему по стоимости имущество законному собственнику или владельцу, осуществляют вручение и пересылку документов».

Статья 2.

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25 ст. 2955; 2001, № 33 ст. 3424; 2003, № 50 ст. 4848; 2004, № ст) следующие изменения и дополнения:

1) диспозицию части первой статьи 174 изложить в следующей редакции:

«1. Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными преступным путем, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом — »;

2) в примечании к статье 174 слова «а также в статье 1741 настоящего Кодекса» исключить;

3) исключить из Кодекса статью 1741.

Статья 3.

Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52 ст. 4921) следующие изменения и дополнения:

1) дополнить статью 5 пунктами 131 и 142 следующего содержания:

«131 — имущество, нажитое преступным путем, — доходы и имущественные выгоды, полученные в результате совершения финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными посредством совершения преступления, либо использования указанных средств или иного имущества в предпринимательской или иной экономической деятельности;»;

«142 — конфискация — предусмотренное настоящим Кодексом принудительное безвозмездное изъятие по приговору или постановлению суда орудий и средств совершения преступления, имущества, полученного в результате совершения преступления либо нажитого преступным путем;»;

2) пункт 4 части 3 статьи 81 изложить в следующей редакции:

«4) имущество, деньги и иные ценности, полученные в результате преступных действий, по приговору или постановлению суда подлежат возвращению законному владельцу, либо конфискации в доход государства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;»;

3) дополнить часть 3 статьи 81 пунктом 41 следующего содержания:

« 41) имущество, нажитое преступным путем, подлежит конфискации по приговору или постановлению суда;»;

4) дополнить Кодекс статьей 1161 следующего содержания:

«Статья 1161. Конфискация.

1. Конфискация в соответствии с настоящим Кодексом может быть применена по приговору или постановлению суда в отношении:

1) принадлежащих обвиняемому орудий и средств совершения преступления, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступления;

2) денежных средств или иного имущества, полученных в результате совершения преступления или эквивалентного им по стоимости имущества;

3) имущества, в которое были превращены или преобразованы денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступления;

4) доли имущества, состоящего в законном владении обвиняемого, эквивалентной по стоимости приобщенным к нему денежным средствам или иному имуществу, полученным в результате совершения преступления.

2. Имущество, нажитое преступным путем, подлежит конфискации по приговору или постановлению суда.

3. Орудия и средства совершения преступления, имущество, полученное в результате совершения преступления либо нажитое преступным путем, конфискуются по постановлению суда в соответствии с настоящей статьей, если виновный, совершивший преступление, не может быть осужден по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Кодексом.

4. Распоряжение конфискованным имуществом осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, международными соглашениями, принципом взаимности, федеральными законами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»

5) дополнить Кодекс главой 551 следующего содержания:

«Глава 551. Конфискация и возврат имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем

Статья 473¹. Направление запроса о поиске, аресте, конфискации и возврате имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем.

1. При необходимости производства на территории иностранного государства поиска, ареста, конфискации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, и возврата такого имущества в Российскую Федерацию, суд, прокурор, следователь в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или принципом взаимности вносит в порядке, предусмотренным настоящим Кодексом, запрос об их производстве компетентным органам или должностным лицам иностранного государства.

Статья 473². Содержание и форма запроса о поиске, аресте, конфискации и возврате имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем.

1. Запрос о производстве поиска, ареста, конфискации и возврата имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, составляется в соответствии с требованиями, предусмотренными статьей 454 настоящего Кодекса и, кроме того, должен содержать:

1) данные о характере и размерах имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, находящегося на территории иностранного государства;

2) сведения о фактических обстоятельствах преступления, посредством совершения которого получено имущество, его юридиче-

ская квалификация, текст соответствующей статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, фактическое содержание действий по извлечению прибыли и других имущественных выгод от использования имущества, полученного преступным путем, характеристика способов перемещения указанного имущества за пределы Российской Федерации;

3) сведения о физических или юридических лицах, во владении которых может находиться на территории иностранного государства имущество, полученное в результате преступных действий либо нажитое преступным путем;

4) содержание норм международного договора Российской Федерации, международного соглашения либо обязательства о соблюдении принципа взаимности, в соответствии с которыми направляется запрос о производстве следственных или иных действий по поиску, аресту, конфискации и возврату имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем;

5) содержание запрашиваемых действий в отношении имущества, полученного в результате совершения преступления или нажитого преступным путем.

2. К запросу о производстве ареста, выемки, конфискации имущества, полученного в результате совершения преступных действий либо нажитого преступным путем, прилагается заверенная копия постановления суда об аресте, решения суда о выемке, приговора суда о конфискации такого имущества.

Статья 473³. Исполнение запроса о поиске, аресте, конфискации и возврате находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем.

1. Суд, прокурор, следователь в пределах своей компетенции исполняют переданные им в установленном порядке запросы соответствующих компетентных органов и должностных лиц иностранных государств о поиске, аресте, конфискации и возврате находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, международными соглашениями, принципом взаимности и настоящим Кодексом.

2. Запрос о производстве ареста, выемки, конфискации находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, при наличии в представленных компетентным органом

или должностным лицом иностранного государства доказательства достаточных оснований для их производства, выполняется путем приведения в исполнение надлежащим образом удостоверенных актов компетентных органов или должностных лиц иностранных государств о производстве таких действий.

3. Запрос о производстве ареста, выемки, конфискации находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий, либо нажитого преступным путем, может быть выполнен путем вынесения судом Российской Федерации и приведения в исполнение соответствующего судебного решения, основанного на представленных компетентным органом или должностным лицом иностранного государства доказательствах, достаточных для принятия такого решения.

4. Суд, прокурор, следователь, при получении соответствующего запроса компетентного органа или должностного лица иностранного государства, в пределах своей компетенции принимают необходимые меры по поиску, аресту находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем, с целью последующей конфискации, постановление о производстве которой может быть вынесено в порядке, предусмотренном частями 2, 3 настоящей статьи.

5. Решение или меры, принимаемые по запросу компетентного органа или должностного лица иностранного государства о поиске, аресте, конфискации находящегося на территории Российской Федерации имущества, полученного в результате совершения преступных действий или нажитого преступным путем исполняются в порядке, предусмотренном частью второй статьи 457 настоящего Кодекса.

Статья 473⁴. Распоряжение и возврат конфискованного имущества.

1. Распоряжение имуществом, конфискованным по запросу компетентного органа или должностного лица иностранного государства, осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, международными соглашениями, принципом взаимности и федеральными законами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. Имущество, конфискованное по запросу компетентного органа или должностного лица иностранного государства, при наличии в запросе соответствующей просьбы может быть полностью или частично возвращено иностранному государству для передачи его

собственникам или законным владельцам либо для возмещения вреда, причиненного преступлением.

3. Имущество, конфискованное по запросу компетентного органа или должностного лица иностранного государства может быть полностью или частично возвращено иностранному государству при наличии доказательств, что данное имущество:

1) принадлежит иностранному государству, право собственности на которое нарушено хищением;

2) является предметом легализации (отмывания) после совершенного хищения имущества иностранного государства;

3) получено в результате совершения корыстного преступления, связанного с использованием своего служебного положения должностным лицом или лицом, наделенным управленческими полномочиями в коммерческой или иной негосударственной организации в целях незаконного получения имущества, выгод имущественного характера, находившихся в собственности иностранного государства, которому причинен ущерб таким преступлением».

Заключение по проекту федерального закона об изменениях в российском законодательстве в связи с имплементацией норм Конвенций ООН и Совета Европы о коррупции

*Георгий Рупчев, советник Министерства
Юстиции и европейской правовой интеграции*

В письменном заключении по проекту федерального закона об изменениях в российском законодательстве в связи с имплементацией норм Конвенций ООН и Совета Европы о коррупции эксперт Совета Европы Георгий Рупчев отмечает, что включение «обещания» и «предложения» взятки в элементы состава преступления активного подкупа наряду с включением «испрашивания» и «выражения согласия» на получение взятки в элементы пассивного подкупа (проект поправок к ст. 183, 184, 204, 290, 291, 309 УК РФ) отвечает обязательным требованиям Конвенции ООН и Конвенции СЕ об уголовной ответственности в отношении материальных компонентов подкупа.

Проект поправок к ст. 204, 290, 304 УК РФ о включении нематериальных преимуществ в определение взятки *эксплицитно относится к «преимуществам неимущественного характера»*. Эти слова соответствуют обязательной норме Конвенции ООН и Конвенции СЕ об уголовной ответственности и охватывают как материальные, так и нематериальные неденежные преимущества, т.е. преимущества любого рода.

Эксперт Совета Европы указал, что ситуация, при которой преимущество предлагается, обещано или дается третьей стороне не нашла эксплицитного отражения в положениях о подкупе УК РФ. согласно теории и практике уголовного права, активный подкуп должен зеркально отражаться в пассивном подкупе (один правонарушитель предлагает, обещает или дает преимущество, а другой правонарушитель принимает предложение, обещание или подарок), и судебная практика наказания пассивного подкупа, где получателем является третья сторона, также приводит к заключению, что положение об активном подкупе применимо при тех же условиях. Следовательно, российские эксперты могут утверждать, что преступление в виде активного подкупа также применимо там, где получателем является третья сторона. *Однако, последнее заключение не подтверждено эксплицитно судебной практикой. Кроме того, судебная*

практика (т.е. вышеупомянутые Разъяснения) не относится к взятке, даваемой юридическому лицу, а только родственникам или близким (физическим) лицам. Согласно обязательной норме Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности, неправомерное преимущество необязательно предоставляется самому должностному лицу, а может быть дано третьей стороне, например, родственнику, (но также и!) организации, которой принадлежит это должностное лицо, политической партии, членом которой он является, и т.п.

Исходя из вышеизложенного, эксперт Совета Европы рекомендует эксплицитно закрепить (в основных положениях о подкупе ст.204 и 290 УК РФ) ситуацию, когда взятка предназначается третьей стороне, включив слова «для самого должностного лица или для иного физического или юридического лица» по отношению к получателю взятки. В тексте ст.290 п.1 эти слова можно вставить после слов «выгод имущественного или неимущественного характера».

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности и Конвенция ООН предусматривают обязательное требование закрепить активный подкуп иностранных публичных должностных лиц (т.е. публичных должностных лиц зарубежных стран и должностных лиц международных общественных организаций) в качестве уголовного преступления в национальном законодательстве. Проект закона, подготовленный российским экспертом, решает проблему криминализации иностранного подкупа путем изменения заглавия Раздела X и включения понятия «иностранное публичное должностное лицо» в определение понятия «публичное должностное лицо» в примечание к ст.285 «Злоупотребление должностными полномочиями» УК РФ, что представляется неприемлемым, потому что включение иностранных публичных должностных лиц в определение в примечание к ст.285 означало бы поставить в одинаковое положение иностранных и национальных публичных должностных лиц с точки зрения уголовного права и необоснованно расширило бы сферу применения УК РФ по отношению к количеству «официальных» преступлений, совершаемых иностранными публичными должностными лицами.

Было бы целесообразно оформить соответствующее положение о подкупе иностранных публичных должностных лиц как отдельный пункт ст.291 (а также ст.290, если будет принято решение закрепить в качестве преступления также пассивный иностранный подкуп, а не только активный иностранный подкуп) УК РФ и предусмотреть автономное определение понятия «иностранное публичное должностное лицо» в качестве примечания к соответствующей статье.

Будущие положения об иностранном подкупе не должны применяться в случаях так называемого квалифицированного состава преступления (т.е. когда предусмотрено более суровое наказание за подкуп с участием российских граждан) с тем, чтобы избежать необходимости доказывать квалифицирующие признаки преступления (например, доказательство нарушения иностранного закона или нарушения правил, регулирующих деятельность международных организаций).

Представляется целесообразным, если необходимо, изменить название Главы 30, а не заглавие Раздела X УК РФ, чтобы включить преступление против интересов общественных организаций иностранных государств и международных организаций. Эксперт Совета Европы полагает, что можно криминализировать иностранный подкуп при одобрении изменений в ст.290 и 291 УК РФ, *даже не изменяя названия соответствующего раздела и/или главы.*

Представляется также, что проект определения понятия «публичное должностное лицо и иностранное публичное должностное лицо» в примечании к ст.285 «Злоупотребление должностными полномочиями» УК РФ *не включает лиц, которые выполняют публичные функции для публичного предприятия* (см. определения ст. 2 (а) и (b) Конвенции ООН). Это значит, что положения о подкупе в главе 30 УК РФ к таким лицам не применимы.

Материальные элементы предлагаемого проекта положения ст.1611 УК РФ («Злостное незаконное обогащение») отличаются от материальных элементов положения ст.20 Конвенции ООН. Проект этого положения, очевидно, имеет целью адаптировать норму ст. 20 Конвенции ООН к российским условиям и законодательным принципам. Большинство случаев/дел, касающихся «неправомерного приобретения, владения или использования имущества должностным лицом», по-видимому, подпадают, под различные положения УК РФ, таких как ст.159, п.3 (мошенничество, совершенное публичным должностным лицом), ст.160, п.3 (хищение имущества публичным должностным), ст.163 (шантаж), ст.165. Возможные ситуации проекта положения ст. 1611, по-видимому, охватываются преступлениями, закрепленными в ст. 17 «Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом» и ст. 19 «Злоупотребление служебным положением» Конвенции ООН. *Представляется гораздо более целесообразным рассмотреть вопрос о криминализации такого преступления, как злоупотребление влиянием в корыстных целях, которое закреплено в качестве мягкого требования как в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности (ст. 12), так и в Конвенции ООН (ст.18).* Целью криминализации злоупотребления влиянием в

корыстных целях является узкий круг должностного лица или политическая партия, к которой он принадлежит, и поведение лиц, которые близки к власти и пытаются извлечь выгоды из своего положения, усугубляя коррупцию.

Отсутствие законодательства об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления и легализацию преступных доходов является существенным недостатком, который необходимо устранить, в контексте ратификации или будущей имплементации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности и Конвенции ООН.

Эксперт Совета Европы отмечает, что в изменениях и дополнениях законодательства, подготовленных российским экспертом, эта проблема не была упомянута. Согласно международным нормам, ответственность юридических лиц за преступления может быть уголовной, гражданской и административной.

Предлагаемые поправки к Федеральному закону об оперативно-розыскной деятельности и Уголовно-процессуальному кодексу, по-видимому, соответствуют нормам Конвенции ООН (ст.50) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности (ст.23) в области «специальных методов расследования». Определение понятия «контрольная поставка» п.4 новой статьи 41 Федерального закона об оперативно-розыскной деятельности, по-видимому, охватывает все элементы этого термина, закрепленного ст. 2 (i) Конвенции ООН. Предлагаемые поправки к ст. 89 УПК РФ предусматривают допустимость доказательства, полученного с помощью ОРМ, что установлено в качестве нормы в п.1 ст.50 Конвенции ООН. Однако последнее предложение проекта ст. 89 УПК предусматривает допустимость в качестве доказательства данных, полученных с помощью методов, используемых третьими (неуполномоченными) лицами и должны подлежать *специальной экспертизе на предмет соответствия со стандартами защиты прав человека и основных свобод*.

В отношении предложения о включении Федеральной службы финансового мониторинга в список органов, уполномоченных использовать ОРМ (проект поправки к ст.13 Федерального закона об ОРД) эксперт полагает, что меры содействия сбору доказательств по судебным делам, касающимся коррупционных преступлений и легализации преступных доходов, (такие как «специальные методы расследования») едва ли можно считать превентивными мерами в смысле Федерального закона о легализации преступных доходов. Ст.58 Конвенции ООН требует создания подразделения для сбора оперативной финансовой информации, ответственного за *«получение, анализ и направление компетентным органам сообщений о подозрительных финансовых операциях»*. Это означает, что такое под-

разделение в принципе не может считаться правоохранительным органом, которое занимается расследованием или уголовным преследованием, т.е. уполномочено использовать ОРМ.

Ограничение, в соответствии с которым использование некоторых специальных методов расследования разрешается только в отношении «тяжких» и «особенно тяжких» преступлений в смысле ст.15, п.п. 4 и 5 УК РФ делает невозможным использование специальных методов расследования в случае таких преступлений, как активный и пассивный подкуп (ст.291, п.1 и ст.290, п.1 УК РФ), которые не считаются «тяжкими или особо тяжкими» преступлениями по российскому закону. В этой связи хотелось бы снова напомнить, что по международным нормам, (дополнительный) элемент в виде «нарушения обязанностей» в случае подкупа публичных должностных лиц (например, квалифицированные положения ст. 290, п.2 и ст.291, п.2 УК РФ) не считается обязательным для целей наказания подкупа в публичном секторе. *Российским органам власти следует обеспечить возможность использования специальных методов расследования (ОРМ) также и в случае преступлений, где применимы основные положения об активном и пассивном подкупе.*

Следует одобрить предложение о том, чтобы исключить положение ст.304 УК «Провокация взятки или коммерческой взятки». Общее положение о запрете провокации преступления в контексте расследования (предлагаемая поправка к ст.6 Закона об ОРД) считается менее проблематичной, чем отдельное положение о провокации подкупа в ст.304 УК РФ.

Эксперт Совета Еврпы не одобряет предложение изменить ст. 290 УК с целью предусмотреть специальную защиту для публичного должностного лица — получателя взятки в составе (организованной) группы, который добровольно сообщил о подкупе правоохранительным органам. Такая специальная защита в деле о пассивном подкупе может служить возможностью для злоупотребления. По его мнению общее положение о возможности освобождения (иммунитета) от уголовной ответственности для лиц, оказывающих содействие в предотвращении или выявлении преступления (предлагаемая поправка к ст. 75 УК РФ) представляется более приемлемой, особенно в связи с нормой, закрепленной в п.3 ст.37 «Сотрудничество с правоохранительными органами» Конвенции ООН. Специальную защиту в случае «деятельного раскаяния», когда речь идет об активном подкупе (уже предусмотренную в примечаниях к ст. 291 «Дача взятки» и ст. 204, п.1 и 2 «Коммерческий подкуп» УК РФ) также можно считать потенциалом для злоупотребления.

Рекомендации:

а) рассмотреть вопрос об отмене или ограничении особой защи-

ты в случае активного подкупа и

б) отказаться от закрепления особой защиты в случае пассивного подкупа.

Учитывая высокий уровень неприкосновенности судей (проект ст. 16, п.п. 1, 2 и 7 Закона о статусе судей), создается впечатление, что нет должного баланса между неприкосновенностью судей и возможностью эффективного расследования, уголовного преследования и вынесения судебного решения по (коррупционным) преступлениям, совершенных судьями. В этой связи можно выразить озабоченность тем, что масштабы иммунитета (неприкосновенности) которым наделены российские судьи, не соответствует нормам Совета Европы и ООН в этой области, даже если предлагаемые поправки к Закону о статусе судей будут приняты.

Правовое заключение по проекту закона о внесении изменений и дополнений в законы Российской Федерации в связи с присоединением России к Конвенциям против коррупции ООН и Совета Европы

Клаудио Стролиго, Директор Управления по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, республики Словения

Клаудио Стролиго в правовом заключении по проекту закона о внесении изменений и дополнений в законы РФ в связи с присоединением России к Конвенциям против коррупции ООН и Совета Европы высказал комментарии, относящиеся к тем положениям о легализации, аресте и конфискации, которые могут быть спорными с точки зрения международных норм и значительно отличающиеся от сравнимой практики других стран, и положениям, противоречащим другим нормам того же закона.

В Уголовном Кодексе РФ две статьи относятся к криминализации отмывания доходов. Основное правонарушение в виде отмывания доходов закреплено в ст. 174 («Легализация денежных средств или других доходов, полученных преступным путем другими лицами»), и оно закреплено отдельно от отмывания самим преступником, которое определено в ст. 174¹ («Легализация денежных средств или других доходов, полученных лицом в результате совершенного им/ею преступления»).

Предлагаемые российскими экспертами изменения в УК РФ соответствуют международным нормам и лучшей практике и ясно указывают на готовность улучшить и укрепить законодательную базу, хотя в некоторых областях они все еще не лишены недостатков и не совсем ясны.

Хотя действующая статья 174 исключила мало уголовных правонарушений в качестве предикатных за легализацию (уголовные правонарушения, указанные в статьях 193, 194, 198, 199, 199¹ УК), и в этом отношении она уже соответствовала международным нормам, предлагаемый подход Б.Болотского рассматривать основные (предикатные) преступления по легализации преступных доходов с точки зрения модели «все преступления» имеет ряд преимуществ.

Исключение ст. 174¹ и объединение ее со ст. 174, предложенное Б. Болотским, также следует поддержать. В этой связи хотелось бы рекомендовать внести в ст. 174 отдельный пункт исключительно о легализации преступных доходов лицом, самим совершившим преступление «самоотмывание». Не должно быть никаких сомнений относительно внесения этого положения в новую измененную статью 174, и, как показывает практика других стран, это положение должно быть эксплицитным, а не подлежать толкованию.

В предлагаемых изменениях нет понятия легализация (отмывание) по небрежности, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 6 Страсбургской Конвенции 1990 года или в пункте 3 статьи 9 Варшавской Конвенции 2005 года. Комитет Moneyval Совета Европы в качестве лучшей практики рекомендует своим государствам-членам включить положение об отмывании по небрежности и, таким образом, укрепить свое законодательство.

С. Максимов предлагает дополнить описательную часть легализации преступных доходов пункта 1 статьи 174, добавив некоторые элементы из международных Конвенций. Я также считаю, что вышеупомянутое положение нуждается в дополнении, так как действующий пункт 1 статьи 174 не охватывает полностью обязательные элементы, закрепленные в пункте 1 статьи 6 Страсбургской Конвенции, в пункте 1 статьи 6 Палермской Конвенции, в пункте 2 статьи 23 Конвенции ООН против коррупции, в пункте 1 статьи 9 Варшавской Конвенции и в пункте 1 статьи 1 третьей Директивы ЕС. Однако, в действующем тексте, как и в предлагаемых поправках по-прежнему нет ссылки на *«сокрытие или утаивание подлинного характера, местонахождения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность»*, как предусмотрено международными нормами.

В Проекте изменений к **Федеральному закону от 7 августа 2001 года №115 — ФЗ** в предлагаемой редакции пункта 3 статьи 3, в котором дается определение понятия «легализация (отмывание) доходов, полученных (нажитых) преступным путем», говорится, что все уголовные правонарушения, связанные с отмыванием, должны считаться предикатными. Однако, новое определение следует дополнить словами *«сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, перемещения, способа распоряжения, прав на имущество или его принадлежность, как это предусмотрено международными Конвенциями»*.

Комментарии к ст. 6. Изменения предлагаются только в пункте 2 статьи 6 с целью внести положения Рекомендации 6 FATF и ст. 52 Конвенции ООН против коррупции. В новом пункте содержится требование распространить обязательный контроль также *на операции*

с денежными средствами или иным имуществом в случае, если хотя бы одна сторона является лицом, занимающим государственную должность в Российской Федерации или ее субъекте.

Согласно Рекомендации 6 ФАТФ и Словарю ФАТФ, политические деятели (ПД) — это «лица, обладающие или обладавшие значительными публичными полномочиями в иностранном государстве, например, главы государства или правительства, крупные политики, высокопоставленные правительственные, судебные или военные должностные лица, руководители государственных компаний, лица, занимающие руководящее положение в политических партиях, члены их семей или близкие коллеги. Гораздо более краткое определение ПД предусмотрено п. 1 статьи 52 Конвенции ООН против коррупции. ПД — это лица, обладающие или обладавшие значительными публичными полномочиями, и члены их семей или тесно связанные с ними партнеры. Определение ПД, данное в предлагаемых изменениях пункта 2 статьи 6 слишком узкое, так как оно включает лишь лиц, занимающих государственную должность в РФ или ее субъекте. Поэтому я предлагаю внести, по крайней мере, общее определение этого понятия, как это предусмотрено в ст. 52 Конвенции ООН против коррупции.

В предлагаемых поправках к ст. 6 не содержится требования, чтобы финансовые учреждения и другие ответственные юридические лица выполняли все усиленные меры по надлежащей проверке клиентов, предусмотренные Рекомендацией 6 ФАТФ и пунктом 4 статьи 13 третьей Директивы ЕС. В соответствии с этими положениями, финансовые учреждения и другие ответственные лица должны принимать следующие усиленные меры по надлежащей проверке клиентов в отношении ПД.

Комментарий к статьям 7, 7' и 8. Предлагается распространить право отложить или приостановить операцию также на случаи, когда финансовые учреждения (см. ст.7), адвокаты и другие ответственные лица (см. ст.71) или уполномоченный орган (см. ст.8) имеют достаточные основания полагать, что операция осуществляется с целью получения доходов, полученных преступным путем. В статье 7 требуются «обоснованные подозрения», в том же контексте ст.71 и 8 используется выражение «достаточные основания полагать» и «достаточные основания, свидетельствующие». Хотелось бы предложить унифицировать эту формулировку, чтобы избежать возможного неправильного толкования закона.

П. 1 ст. 52 Конвенции ООН против коррупции требует от финансовых учреждений принимать разумные меры для установления личности собственников — бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств. Хотя пункт 1 подпункты 2 и 3

статьи 7 Федерального закона предусматривают обязательства по установлению собственников — бенефициаров и по регулярному обновлению сведений о бенефициарах, эти положения недостаточны для решения этой проблемы.

Согласно п.5 статьи 7 Федерального закона кредитным учреждениям запрещается «устанавливать и поддерживать отношения с банками, которые не имеют постоянного контрольного органа на территории государств, где они зарегистрированы». Это положение не совсем согласуется с определением «банк — почтовый ящик» («банк-ширма, поэтому российской стороне следует внести изменения в него.

Рекомендация 14 ФАТФ и ст. 27 третьей Директивы ЕС требуют, чтобы финансовые учреждения, их директора, должностные лица и сотрудники были защищены законодательными положениями от уголовной и гражданской ответственности за нарушение любого ограничения на раскрытие информации, если они добросовестно сообщают о своих подозрениях в ПФР (подразделение финансовой разведки). Федеральный закон адресуется к этому вопросу косвенно в п. 8 статьи 7. П.12 той же статьи также освобождает финансовые учреждения от гражданской ответственности за нарушение условий своих соглашений с клиентами при задержке или отказе от операций на основании п.п. 10 и 11 статьи 7. Эти положения Федерального закона не соответствуют международным нормам, так как они прямо не предусматривают защиту от уголовной ответственности.

Комментарий к Главе IV7. Статья 10 Федерального закона устанавливает, что российское ПФР (СФМ) может обмениваться сведениями с компетентными органами иностранных государств только в соответствии с порядком и на основании, предусмотренными международными соглашениями Российской Федерации.

В большинстве стран — членов EGMONT GROUP ПФР разрешается сотрудничать друг с другом без какого-либо международного соглашения, и российской стороне следует таким же образом решить этот вопрос в Федеральном законе.

Проект изменений относительно ареста и конфискации состоит из двух предложений. В своей работе Б. Болотский много размышляет над проблемой конфискации в качестве меры в предлагаемых поправках к УПК, в то время как С. Максимов предлагает включить конфискацию в УК в качестве наказания.

Соответствующие международные Конвенции (см. ст. 1 Страсбургской Конвенции и ст. 1 Варшавской Конвенции) определяют конфискацию как наказание и как меру, давая, таким образом, каждой стране возможность самой решать, как регулировать этот во-

прос в своем законодательстве. Обе концепции отвечают международным нормам. Однако, если российская сторона решит включить конфискацию в свое законодательство как наказание и как меру, необходимо, чтобы все соответствующие положения были согласованы.

В п. 1 ст.52 УК предусмотрено, что конфискация имущества применима к доходам, средствам и орудиям преступления и доходу от имущества или правам на него, полученным в результате совершения преступления. Относительно предложения распространить конфискацию на преступления средней тяжести, а не только на тяжкие и особо тяжкие, как это было до 8 декабря 2003 года, я поддерживаю это предложение. Однако, при составлении новой статьи 52 российской стороне следует принять во внимание требования, содержащиеся в ст. 3 Варшавской Конвенции и, в особенности, п.2 этой статьи, где предусматривается минимальный порог уголовных правонарушений, в отношении которых применяется конфискация.

Предлагаемые изменения в п. 13¹ и 14¹ ст.5 УПК устанавливают определения понятий «имущество, нажитое преступным путем», и «конфискация». Кроме того, проект новой статьи 116¹ этого закона также содержит положение о конфискации. Рекомендуются принять во внимание определения понятий «доходы», «средства и орудия преступления» и «конфискация», а также другие положения, связанные с ними, закрепленные в ст. 1 Страсбургской Конвенции, ст. 1 и 5 Варшавской Конвенции, ст.2 Палермской Конвенции и ст. 31 Конвенции ООН против коррупции.

Предложенные дополнения к ст.81 УПК, а также изложенные доводы, логичны и должны быть учтены.

Согласно п.2 ст.14 Палермской Конвенции, и п. с) ч.3 ст. 57 Конвенции ООН против коррупции запрашиваемое Государство-участник по просьбе другого государства-участника и в соответствии со своим внутренним законодательством в первоочередном порядке рассматривает вопрос о возвращении конфискованного имущества или доходов, полученных преступным путем, запрашивающему Государству-участнику для возвращения такого имущества его предыдущему законному владельцу или собственнику. Как видно, эти нормы не дают выбора, позволяющего отдавать в качестве компенсации возвращенные доходы или имущество потерпевшим от преступления, и российской стороне следует внести соответствующие изменения в вышеупомянутые статьи.

Пункт 2 статьи 7 Страсбургской Конвенции, пункт 2 статьи 15 и пункт 3 статьи 23 Варшавской Конвенции, статья 13 Палермской Конвенции и ст. 55 Конвенции ООН против коррупции предусмат-

ривают, что каждое государство-участник, принимает такие законодательные или иные меры, которые позволяют ему выполнять запросы (просьбы) о конфискации доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, а также запросы о конфискации доходов от преступлений в виде выплаты денежной суммы, эквивалентной стоимости таких доходов.

При сравнении вышеупомянутых норм с предлагаемыми новыми статьями 473² и 473³ УПК89 видно, что последние не предусматривают запрос о конфискации доходов от преступлений в виде выплаты денежной суммы, эквивалентной стоимости этих доходов. Согласно предлагаемым дополнениям, регулируются только запросы об аресте и конфискации имущества, приобретенного путем совершения преступлений или нажитого преступным путем. Таким образом, предлагаемые новые статьи 473² и 473³ не соответствуют обязательным нормам международных Конвенций.

Заключительное совещание экспертов

Закрытие проекта

Заключительное совещание экспертов состоялось 15 декабря 2005 г. Оно прошло под председательством первого заместителя председателя Комитета по безопасности, председателя Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаила Гришанкова**, который объявил о завершении совместного проекта Совета Европы и Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции «Приведение российского законодательства по противодействию коррупции к международным стандартам». Но это не конец нашей работы, сказал он.

Первый заместитель председателя Государственной Думы **Олег Морозов** подчеркнул, что коррупция остается одной из наиболее серьезных угроз национальной безопасности России. Коррупция крайне отрицательно сказывается на эффективности всего государственного управления, формирует в обществе негативный образ власти, подрывает доверие граждан к демократическим ценностям и институтам, снижает инвестиционную привлекательность России, препятствует предпринимательской деятельности, подавляет развитие малого и среднего бизнеса, убивает конкуренцию. Коррупция формирует в обществе ситуацию вседозволенности, бессилия закона, торжества порока над справедливостью.

В самом начале нынешней легислатуры Государственной Думы по инициативе спикера Бориса Грызлова был начат проект по антикоррупционному контролю законодательных инициатив. Любая законодательная инициатива, которая сегодня рассматривается Думой, может быть подвергнута экспертизе на предмет наличия коррупциогенных составляющих.

Россия подписала Конвенцию ООН против коррупции, готовится ее внесение в Государственную Думу. Однако одной политической воли, без создания надежных антикоррупционных механизмов в нашем законодательстве и обеспечения неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, недостаточно. В качестве базовых документов в нашей законотворческой работе мы рассматриваем Конвенции Совета Европы и ООН против коррупции.

Проект, итоги которого мы сегодня подводим, посвящен изучению передового зарубежного опыта в формировании законодательства, имеющего устойчивый антикоррупционный иммунитет, и поис-

ку эффективных путей его использования для совершенствования отечественного законодательства. Серия международных семинаров в рамках проекта была крайне полезна. Она способствовала выработке норм, принятие которых существенно приблизит российское антикоррупционное законодательство к международным стандартам. Хочу поблагодарить за помощь и содействие наших зарубежных партнеров, Совет Европы и Европейский Союз, пожелать успеха в продолжении работы.

Затем выступил руководитель отдела технического сотрудничества Управления уголовных проблем Генеральной дирекции по правовым вопросам Совета Европы **Александр Зегер**, сказавший, что взаимодействие в рамках проекта показало, что российские власти хорошо осознают угрозу коррупции. Главная цель проекта состояла в том, чтобы приблизить ратификацию Россией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Эти Конвенции представляют собой наиболее продвинутые международные стандарты в данной области. Проект ставил перед собой четыре цели.

Во-первых, представить рекомендации, включая законодательные предложения, которые можно было бы использовать в процессе ратификации этих Конвенций. Ради достижения этого результата мы провели целый ряд семинаров и встреч экспертов в Москве. Мы приглашали в Москву международных экспертов. Я хотел бы поблагодарить пятерых российских экспертов, которые очень активно работали в рамках этого проекта.

Во-вторых, разработать конкретные предложения по предотвращению коррупции и контролю за коррупцией в рамках судебной системы. Судебная система должна быть беспристрастной и независимой, ибо если судьи коррумпированы, система правосудия не может работать должным образом. Подготовленные предложения нацелены на улучшение внутреннего контроля в рамках судебной системы, на улучшение вознаграждения и заработной платы, возможностей карьерного роста судей. Отсутствие ясности в отношении карьерных перспектив и оплаты труда способствует коррупции. Ряд предложений касался неприкосновенности судей. Перед законом все равны и безоговорочная неприкосновенность судей признается избыточной. В результате нашей работы в данном вопросе появились очень дельные предложения.

В-третьих, внести ясность в вопросы конфискации имущества, нажитого незаконным путем. И российские, и международные эксперты подготовили предложения о внесении в законы поправок, которые, мы надеемся, помогут России соответствовать стандартам Совета Европы и Конвенции ООН.

В четвертых, договориться по вопросам мониторинга ситуации в отношении коррупции и антикоррупционных мер в России. Часть элементов мониторинга осуществить легче, какие-то труднее. Один элемент возможен уже сейчас, г-н Морозов упомянул об этом. Это возможность проверять законодательство на коррупциогенность. Можно называть это контролем, можно — особым вниманием к проблемам коррупции. Государственная Дума хорошо представляет, как это делать.

Еще одна важная тема, о которой у нас шла речь — государственные закупки. Во всем мире это уязвимая для коррупции сфера. Здесь у Государственной Думы также есть рычаги для улучшения ситуации.

Самым сложным из обязательств, возлагаемых Конвенцией ООН, является создание органа, который бы координировал борьбу с коррупцией. В России пока нет органа, собирающего информацию по всем видам коррупционной деятельности и анализирующего эту деятельность. Мы обсуждали данный вопрос, это была достаточно сложная часть наших дискуссий. Создание такого органа находится вне сферы полномочий Думы. Это налагало понятные ограничения на наши переговоры, но необходимость создания такого органа осознается нашими российскими партнерами.

Цели проекта будут достигнуты с ратификацией двух Конвенций. Правда, настоящая работа после этого только и начнется, ибо тогда речь пойдет об имплементации норм Конвенций, об их выполнении в практической деятельности. И возникает вопрос: как это обеспечить? И второй вопрос: что может для этого сделать Госдума? И третий вопрос: какая поддержка может быть оказана международными сообществами, Европейской Комиссией, Советом Европы и другими организациями?

Мы определили две сферы, где у нас есть согласие. Но наши российские коллеги не уверены, как далеко они смогут продвинуться в этих сферах.

Одна из этих сфер — профилактика коррупции. Конвенция ООН включает длинный список мер такого рода. Они могут быть имплементированы, но их очень трудно выполнить без четко разработанной последовательной стратегии и без полной ясности, кто отвечает за ту или иную меру. Подготовка предложений по превентивной политике — это то, чем можно заниматься в ближайшие месяцы.

Следующая сфера — проверка законодательства в области образования, медицинского обслуживания, государственных закупок. Чтоб закрыть все лазейки для коррупции, должны быть проверены и другие области. Мы уже говорили представителям Думы, что готовы продемонстрировать, какой опыт накоплен в решении этих задач в других странах.

Мы готовы предоставлять информацию об опыте других стран и в вопросах создания антикоррупционных органов. Насколько вы захотите воспользоваться этим опытом, зависит от вас.

Это те вопросы, которые могли бы стать темой нашего следующего совместного проекта. Совет Европы не может себе позволить не работать с Россией, которая является крупнейшим членом Совета Европы.

Хочу поблагодарить российских экспертов, которые участвовали в течение этого года в нашей работе и внесли отличный вклад в нее, разработали очень хорошие предложения. Я хочу поблагодарить господина Пьера Дибмана, который представляет Европейскую комиссию, за помощь, которая была оказана, когда Дума обратилась с соответствующей просьбой. Поэтому проект стал возможным для осуществления.

Михаил Гришанков указал на то, что одним из наиболее важных направлений деятельности Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции стало ускорение работы по подготовке ратификации Конвенции ООН против коррупции. Как и к ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Мы решили, сказал он, уделить самое серьезное внимание испытанному на практике международному опыту формирования эффективной законодательной базы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Так родился проект, в ходе которого мы стремились при содействии европейских партнеров глубже изучить зарубежный опыт и подготовить на его основе и с учетом наших реалий конкретные меры по инкорпорированию в российское законодательство положений, вытекающих из требований международных документов.

Идея проекта была поддержана руководством Госдумы и большинством депутатов. С большим интересом ее восприняли в Еврокомиссии и в Совете Европы. Подписание Россией антикоррупционных Конвенций ООН и Совета Европы стало свидетельством твердого намерения нашей страны максимально быстро приблизиться к цивилизованным стандартам в области противодействия коррупции. Удалось сделать практически все намеченное. Мы исходили из необходимости сосредоточить потенциал проекта на трех-четырёх ключевых направлениях. Такой подход себя оправдал.

При подготовке к ратификации антикоррупционных Конвенций больше всего изменений нам потребуются внести в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, в федеральные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О легализации и отмытии средств, полученных преступным путем» и ряд других.

Серьезное внимание было уделено коррупции в судебных орга-

нах. Европейский опыт борьбы с этим явлением стал предметом отдельной экспертной проработки. Мы провели специальный семинар, посвященный опыту государств Европы, а наши эксперты подготовили аналитический обзор коррупционной ситуации в судебной ветви власти и конкретные предложения по корректировке законодательства, регламентирующего деятельность судей и судов.

Для России очень важна проблема репатриации активов российского происхождения, полученных в результате коррупционной деятельности. На семинаре «Европейские стандарты и опыт в сфере выявления, конфискации, раздела и возвращения доходов от коррупции» мы детально проанализировали существующую правовую ситуацию, существенно сблизили позиции, выработали приемлемые подходы. Они нашли свое отражение в подготовленных законопроектных предложениях.

Отдельный раздел проекта был посвящен коррупционному мониторингу. Хотя говорить о конкретном универсальном механизме такого мониторинга пока преждевременно, подготовленные специалистами материалы, безусловно, будут востребованы при его создании.

В работе совещаний по проблемам имплементации приняли участие депутаты Государственной Думы, представители МВД, Генпрокуратуры, ФСБ, Счетной палаты, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, МИДа, научно-исследовательских институтов указанных ведомств, представители крупных неправительственных организаций.

Подготовленные нашими экспертами проекты соответствующих законов направлены на дополнительную независимую экспертизу, по завершении которой будет решаться вопрос о внесении их в Государственную Думу. Прделанная в рамках проекта работа стала удачным примером конструктивного международного взаимодействия на пути формирования общеевропейского правового пространства.

Пьер Дибман, глава департамента сотрудничества делегации Еврокомиссии в России. У меня смешанные чувства. С одной стороны, мы сделали много. С другой, коррупция в России не только не уменьшилась в этом году, но, видимо, возросла. Думаю, потребуются еще очень много проектов, чтобы достичь даже не начала конца, а конца начала в борьбе с коррупцией.

Порой считается (как и в случае с отмыванием денег), что коррупция — преступление без жертв. Потому что люди, дающие взятки, обычно имеют в обмен какую-то выгоду: получают какие-то документы, субсидии, лицензии, права на что-то и так далее. Хочу вас уверить: жертв коррупции в России много, их 143 миллиона, все на-

селение страны. Более того, к числу жертв коррупции относится бюджет, в который поступает недостаточно налогов, а это нехватка денег на пенсии, на социальные программы, на дешевое жилье. Когда есть бедные люди, а квадратный метр зашкаливает за 10 тысяч долларов, странно думать, что государство будет сидеть, сложа руки. Все те деньги, которые уходят в коррупцию, не позволяют правительству реализовать социальные программы, нормально работать на население.

Я смотрю на российский герб. У меня ощущение, что коррупция — это дракон на гербе. И я очень надеюсь, что каждый из нас в зале — рыцарь на белом коне, пронзающий дракона копьем. И что совместными усилиями мы победим это зло.

Михаил Гришанков согласился с тем, что ущерб от коррупции сложно посчитать в денежном выражении, любая цифра неочевидна. Зато очевидно разложение государства, происходящее благодаря коррупции. Поэтому мы не завершаем работу, все только начинается. Еще раз благодарю Совет Европы и Еврокомиссию за участие в подготовке и курирование проекта.

Не назвавший себя российский эксперт сказал, что работа, проведенная совместной группой российских и зарубежных экспертов, была полезной, несмотря на мягко-пессимистическую оценку, высказанную Пьером Дибманом. Сегодня созданы благоприятные правовые и научные предпосылки для реализации потенциала, накопленного за 14 лет, с начала подготовки первого российского универсального антикоррупционного закона. Хотя такой закон у нас все еще отсутствует, многие антикоррупционные идеи, разработанные в нашей стране, реализованы на пространстве бывшего Советского Союза. Часть этих идей использована в Конвенции ООН против коррупции 2003 года, в разработке которой принимали участие российские эксперты. Можно говорить о взаимовыгодном обмене правовыми идеями.

Обсуждаемый проект показал значительное сходство между позицией российского законодателя в вопросах борьбы с коррупцией и международными стандартами. В основном, наше законодательство сегодня соответствует международным антикоррупционным стандартам. Центр тяжести переносится сегодня в сферу правоприменения и большей детализации этих стандартов в нормативных правовых актах министерств и ведомств Российской Федерации.

Михаил Гришанков выразил уверенность, что Конвенция ООН против коррупции будет в ближайшее время внесена в Госдуму на ратификацию. Правительство в октябре уже одобрило законопроект «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».