

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Деятельность
Государственной Думы пятого созыва
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 342.52
ББК 67.400.6
К78

Под общей редакцией А. Н. Волкова, депутата Государственной Думы,
председателя Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению противодействия коррупции

Д11 **Деятельность** Государственной Думы пятого созыва
по законодательному обеспечению противодействия кор-
рупции. — М.: Издание Государственной Думы, 2011. —
136 с.

УДК 342.52
ББК 67.400.6

© Аппарат Государственной Думы, 2011

**Обращение к читателям
председателя Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции
А. Н. Волкова**

Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) подготовила сборник материалов за период работы в Государственной Думе пятого созыва.

В сборнике содержится большинство итоговых документов проведенных Комиссией парламентских слушаний, "круглых столов", выездных заседаний, заключения на некоторые законопроекты на предмет выявления коррупционной составляющей, а также другие информационно-аналитические и справочные материалы.

Подводя итоги работы Комиссии на момент подготовки сборника, с уверенностью можно констатировать, что большинство надежд, которые депутаты возлагали на комиссию, решая вопрос о её создании, оправдались.

Проведён целый ряд серьёзных парламентских мероприятий, призванных оценить состояние работы по противодействию коррупции в каждом регионе, степень участия каждого государственного института в антикоррупционной деятельности, их роль в этой деятельности. Комиссией даны актуальные на сегодняшний день рекомендации бизнесу, общественным объединениям и организациям, а также политическим партиям.

Безусловно, имеющийся у антикоррупционной комиссии Государственной Думы объём полномочий должен быть увеличен в следующих созывах. Антикоррупционной комиссии необходимо иметь возможность быть ответственной за рассмотрение в Государственной Думе законопроектов антикоррупционной направленности либо по крайней мере иметь возможность быть назначенной соисполнителем по таким законопроектам. Следует увеличивать объёмы проводимых в Государ-

ственной Думе антикоррупционных экспертиз, смотреть, как устраняются конкретные замечания по отдельно взятым нормам. Наконец, опыт борьбы с коррупцией в ведущих странах Европы тоже следовало бы принимать во внимание.

Возможно, стоит расширить состав Комиссии действующими судьями, работниками Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представителями общественности. Есть мнение, что это существенно увеличит спектр рассматриваемых Комиссией вопросов, принципиально изменит значение и характер принимаемых решений, что в целом позволит сохранить наступательный характер противодействия коррупции, в том числе и в законодательной работе в этом направлении.

**Обращение к читателям заместителя председателя
Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции
В. И. Колесникова**

Большинство принятых Комиссией за четыре года работы решений подтверждают состоятельность выводов о том, что успешные результаты в работе по противодействию коррупции зависят от желания правоприменителя чётко исполнять требования антикоррупционного законодательства, а также от наличия у законодателя воли и возможности создавать такие антикоррупционные законы, положения которых были бы ясны, не противоречили нормам других законов и в обязательном порядке предусматривали неотвратимую ответственность за отступление от антикоррупционных правил и стандартов.

В ноябре 2010 года Комиссией было организовано и успешно проведено в Государственной Думе крупное парламентское мероприятие по вопросу "О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства". Выводы, сделанные его участниками, представлены в сборнике. Следует отметить, что большинство проблем, с которыми сталкиваются субъекты Федерации, объясняется, как считают региональные законодатели, несовершенством федерального закона и желанием органов исполнительной власти работать скорее на количественные, чем на качественные показатели. Исполнительная власть, со своей стороны, ссылается на неправильное применение в субъектах федерального законодательства, вследствие чего страдает качество региональных антикоррупционных законов.

Анализ состояния работы по противодействию коррупции в федеральных органах исполнительной власти тоже свидетельствует о наличии определённых упущений. Прежде всего это формирование и последующая реализация внутренних программных антикоррупционных документов без учёта специфики задач, которые стоят перед конкретным министерством, службой или агентством. Зачастую — и это особенно

просматривается в деятельности правоохранительных органов, обладающих полномочиями проводить предварительное расследование, — работа по противодействию коррупции должна проводиться сразу по двум направлениям: во-первых, это собственно борьба с коррупцией, в ходе которой лицо может подозреваться в коррупции, поэтому в отношении него проводятся конкретные следственные действия, которые призваны способствовать установлению юридически значимых обстоятельств для последующего установления истины по делу и определения виновному наказания; во-вторых, это работа по противодействию коррупции среди самих следователей, дознавателей и иных участников уголовного судопроизводства.

В заключение хочу отметить, что впереди работа в осеннюю сессию Государственной Думы 2011 года. Большинство наработок Комиссии в разных направлениях будут подвергнуты анализу. Предстоит подготовить ряд итоговых и отчётных документов, которые не вошли в этот сборник, но будут представлены на информационном ресурсе Комиссии в сети Интранет.

**Состав Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции**
(утверждён постановлением Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
от 21 мая 2008 года № 496-5 ГД)

Баринов Игорь Вячеславович
Баскаев Аркадий Георгиевич
Бобырев Валентин Васильевич
Волков Алексей Николаевич
Гудков Геннадий Владимирович
Илохин Виктор Иванович
Колесников Владимир Ильич
Куликов Александр Дмитриевич
Лобанов Иван Васильевич
Таскаев Владимир Павлович
Хинштейн Александр Евсеевич
Чернявский Валентин Семёнович

РАЗДЕЛ I
Итоговые документы парламентских мероприятий
антикоррупционной направленности,
проведённых Комиссией Государственной Думы
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции

Рекомендации парламентских слушаний на тему
"О практике реализации и перспективах развития
федерального и регионального
антикоррупционного законодательства"
(22 ноября 2010 года)

Успешное формирование законодательных основ противодействия коррупции, которые в Российской Федерации составляют Федеральный закон "О противодействии коррупции", Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", утверждаемые Президентом Российской Федерации национальные плановые и стратегические антикоррупционные документы, а также иные нормативные правовые акты, призванные обеспечить их реализацию, ставит новые актуальные задачи в сфере противодействия коррупции перед государственными органами, представляющими все ветви власти, заинтересованными институтами общественности, науки и бизнеса. На сегодняшний день одна из основных задач в сфере противодействия коррупции, стоящих перед заинтересованными институтами государства и общества, заключается в осуществлении мониторинга результатов применения на практике норм антикоррупционного законодательства на федеральном и региональном уровнях как инструмента, призванного минимизировать проявления коррупции, снизить их риски, а также решить комплекс вопросов процессуального и обеспечительного характера. Высокая актуальность этой задачи обусловлена необходимостью дальнейшего развития антикоррупционного законодательства в целях обеспечения мер наступательного характера, принимаемых в целях противодействия корруп-

ции с учётом практики и имеющейся специфики, свойственной конкретной сфере, в которой реализуется государственная антикоррупционная политика, либо конкретному субъекту Российской Федерации ввиду его экономической, социальной и другого рода обособленности по отношению к другим регионам.

Вместе с тем прийти к обоснованным, объективным выводам и однозначно констатировать, насколько развито нормативно-правовое регулирование вопросов противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, насколько правильно и единообразно восприняты региональными законодателями и правоприменителями положения антикоррупционного законодательства Российской Федерации, а также однозначно указать на существо имеющихся проблем и предложить пути их решения на сегодняшний день непросто. Подобная ситуация складывается прежде всего ввиду недостаточно проработанных подходов к установлению целым рядом субъектов Российской Федерации наиболее приоритетных направлений реализации собственной антикоррупционной политики во взаимосвязи с отсутствием ориентации принимаемых в её рамках решений и мер на результат и наличием формальных подходов к решению вопросов обеспечительного характера и контроля.

Немаловажно также иметь в виду, что такой основной показатель эффективности противодействия коррупции, как снижение её уровня в целом и в субъектах в частности, остаётся неизменным, причём как в количественной, так и в качественной составляющей. При этом причины видятся в целом спектре проблем, которые, по мнению субъектов Российской Федерации, прежде всего возникают вследствие несовершенства законодательных основ противодействия коррупции вплоть до имеющихся упущений в предложенном понятийном аппарате основных антикоррупционных законов, а также в нарушениях требований антикоррупционного законодательства со стороны федеральных и территориальных контролирующих, надзорных органов, формально относящихся к осуществлению своих полномочий в сфере противодействия коррупции либо выходящих за пределы собственных полномочий при осуществлении работы в указанном направлении.

Следует отметить, что анализ информации, представленной в рамках подготовки к парламентским слушаниям федеральными органами исполнительной власти, в целом подтверждает наличие у большинства из обозначенных субъектов Российской Федерации проблем, однако причиной их возникновения, по мнению федеральных органов исполнительной власти, является не столько несовершенство законодательных основ противодействия коррупции, сколько неточное понимание существа отдельных их положений субъектами Российской Федерации, что в последующем негативно сказывается на качестве регионального антикоррупционного законодательства и состоянии работы по противодействию коррупции в регионе.

По мнению участников парламентских слушаний, решение указанных вопросов требует качественного улучшения координации работы субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции, для чего могут потребоваться как корректировка норм федерального закона, так и применение должного методического сопровождения последующей трансформации соответствующих положений в законодательстве субъектов Российской Федерации, а при необходимости — реализации конкретных норм на практике.

На основании вышеизложенного участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. При непосредственном контроле со стороны руководства Государственной Думы проработать вопрос об обязательном направлении рабочими органами Государственной Думы в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Счётную палату Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, а при необходимости — в иные федеральные органы исполнительной власти принятых в первом чтении законопроектов для оценки их положений на предмет соответствия федеральному антикоррупционному законодательству, а также для проведения антикоррупционных экспертиз, в случае если ранее в отношении этих законопроектов экспертиза не проводилась либо данные о её проведении и результатах отсутствуют. Полнее использовать

в работе по проведению антикоррупционных экспертиз возможности экспертных советов комитетов Государственной Думы, в том числе с привлечением к участию в ней на безвозмездной основе специализирующихся на вопросах противодействия коррупции и о подготовке соответствующих экспертиз общественных институтов.

Включать подготовленные по результатам антикоррупционной экспертизы заключения в перечень документов, в обязательном порядке размещаемых назначенным ответственным по законопроекту комитетом Государственной Думы в электронной регистрационной карте на этот законопроект в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы (АСОЗД).

Периодически осуществлять анализ и обобщение практики работы комитетов Государственной Думы по проведению антикоррупционных экспертиз законопроектов, а также работы с обращениями граждан и организаций о наличии в законопроектах и действующих нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, для чего обеспечить формирование статистических данных об их поступлении в Государственную Думу и о существе принятых по результатам рассмотрения решений.

2. Рассмотреть вопрос об использовании информационного ресурса Государственной Думы в сети Интернет для получения заключений независимых экспертов о наличии в нормах находящихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов коррупциогенных факторов при соответствующем освещении проведения в Государственной Думе работы в указанном направлении.

3. Совместно с Правительством Российской Федерации и Администрацией Президента Российской Федерации проработать вопрос о законодательном решении наиболее актуальных проблем, связанных с подчёркнутой в ходе парламентских слушаний необходимостью уточнения полномочий подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, унификации ограничений, запретов и обязанностей для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а также расширения

административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Не менее актуальным представляется решение вопросов обеспечения эффективной и единообразной работы по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, в связи с чем необходимо разработать полноценную её методику, в том числе механизм проведения антикоррупционной экспертизы, поскольку на сегодняшний день существо подобной методики состоит лишь в указании на систему соответствующих коррупциогенных факторов. При этом должное внимание следует уделить вопросу проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства.

Заслуживает внимания и распространения опыт создания в муниципальных образованиях комиссий по противодействию коррупции, руководителями и членами которых являются представители общественности, а не должностные лица соответствующих образований, иначе реально проводить в них эффективную работу по противодействию коррупции будет практически невозможно.

Комиссии Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе по вопросам законодательного обеспечения внутренней безопасности, противодействия коррупции, международного экономического, культурного и приграничного сотрудничества:

1. Внести на рассмотрение Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе (далее – Ассамблея) предложения о сроках подготовки и представления в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных инициатив, направленных на совершенствование федерального антикоррупционного законодательства, а также на устранение из положений федеральных законов коррупциогенных факторов, в том числе с возможным использованием подсистемы "Эксперт" Автоматизированной системы обеспечения законопроектной деятельности (АСОЗД). Обеспечить контроль за подготовкой и рассмотрением соответствующих законодательных инициатив Государственной Думой.

2. Принимая во внимание, что двадцатью четырьмя законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации не представлена информация по запланированным к обсуждению на парламентских слушаниях вопросам, обратить внимание членов Ассамблеи на тот факт, что непредставление запрошенной информации, анализ которой необходим для работы профильных комиссий Ассамблеи, существенно снижает эффективность её работы в целом как совещательного и координационного органа, созданного для согласованного законодательного обеспечения решения задач государственной политики по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, совершенствования механизмов реализации контрольных полномочий Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации их взаимодействия в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

Законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. В ходе работы по совершенствованию антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации обратить внимание на необходимость законодательного определения действенных механизмов общественного и парламентского контроля за соблюдением положений основных законодательных антикоррупционных актов субъектов, а также на ход и результаты реализации региональных плановых и программных мер.

2. Практиковать публичные обсуждения законопроектов, призванных урегулировать правоотношения в наиболее значимых для региона сферах, с участием заинтересованных политических партий и движений, институтов общественности, науки и бизнеса.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации и иным заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

Обеспечить методическое сопровождение работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, в том чис-

ле посредством введения практики подробных ежеквартальных либо полугодовых обзоров с указанием на наиболее успешный опыт противодействия коррупции в том или ином регионе, а также на имеющиеся в этой части недостатки и способы их устранения.

Политическим партиям и объединениям Российской Федерации:

Использовать межпартийные публичные дискуссии с привлечением всех политических сил в стране как средство повышения качества законодательной деятельности применительно к проектам федеральных конституционных и федеральных законов, затрагивающих интересы всего населения Российской Федерации, включая проекты законодательных актов антикоррупционной направленности, до их внесения в Государственную Думу.

По результатам состоявшихся дискуссий проводить в Государственной Думе обсуждения на межфракционном уровне, которые могли бы предшествовать непосредственно принятию окончательных политических решений по законопроектам. Применять подобную практику в регионах в отношении наиболее значимых проектов законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Бизнес-сообществу и коммерческим организациям:

Заявить о своём неприятии коррупции через институты гражданского общества, а также посредством установления связей с государственными органами, осуществляющими надзорные, контролирующие и разрешительные функции, для становления и повышения необходимого уровня самоконтроля и взаимоконтроля в целях минимизации коррупционных рисков в соответствующем секторе экономики.

Шире использовать практику проведения публичных мероприятий по вопросам противодействия коррупции в целях выработки антикоррупционных правил и стандартов во взаимоотношениях с государственными органами, деловыми партнёрами.

В целях противодействия коррупционным проявлениям использовать возможности проведения антикоррупционной экспертизы при решении вопросов нормативно-правовой регламентации своей деятельности.

**Рекомендации "круглого стола" на тему
"Законодательное обеспечение и развитие института
общественного и парламентского контроля
над соблюдением антикоррупционного законодательства
Российской Федерации"
(21 апреля 2009 года)**

В недавнем прошлом Российской Федерацией ратифицированы два важнейших международных правовых акта — Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Президентом Российской Федерации образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, утверждён Национальный план противодействия коррупции (далее — Национальный план).

Для реализации предусмотренных Национальным планом мер по законодательному противодействию коррупции в правовое пространство Российской Федерации введён основной акт федерального законодательства в сфере противодействия коррупции — Федеральный закон "О противодействии коррупции". На данном этапе усилия всех институтов власти и гражданского общества в области противодействия коррупции направлены на реализацию положений этого федерального закона.

При этом одной из важнейших задач на сегодняшний день является организация контроля за реализацией Федерального закона "О противодействии коррупции", и успех в решении этой задачи напрямую зависит от того, насколько эффективно будут осуществляться общественный и парламентский контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем, по мнению участников "круглого стола", имеющийся в настоящее время правовой инструментарий недостаточно чётко регламентирует механизмы общественного и парламентского контроля в сфере противодействия коррупции, что препятствует надлежащей оценке эффективности реализации антикоррупционного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В этой связи участники "круглого стола" считают необходимым принятие законодателем мер, призванных обеспечить эффективное функционирование и развитие института общественного и пар-

ламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Участники "круглого стола" **рекомендуют:**

Федеральному Собранию Российской Федерации:

Рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих создание в Совете Федерации и в Государственной Думе профильных комитетов или комиссий по вопросам законодательного обеспечения противодействия коррупции, предусмотрев необходимость наделения этих рабочих органов полномочиями по контролю за реализацией государственной политики в сфере противодействия коррупции в части вопросов, отнесённых к ведению палат парламента Российской Федерации.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос о внесении в Регламент Государственной Думы и в Положение о Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) изменений, предусматривающих:

1) возможность назначения Комиссии соисполнителем по законопроектам антикоррупционной направленности и проектам федеральных законов, в отношении которых целесообразно проведение Комиссией оценки на предмет содержания норм, применение которых на практике может способствовать коррупции (далее — антикоррупционная экспертиза);

2) необходимость проведения назначенными ответственными по законопроектам комитетами Государственной Думы антикоррупционной экспертизы законопроектов с последующим доведением информации о её результатах до сведения депутатов Государственной Думы при рассмотрении палатой соответствующих проектов федеральных законов в первом, во втором и в третьем чтениях;

3) регламентацию механизмов устранения выявленных по результатам антикоррупционных экспертиз коррупциогенных факторов из норм законопроектов.

2. В целях повышения уровня и объективности рассмотрения должностными лицами запросов рабочих органов Совета Федерации и Госу-

дарственной Думы, направляемых в том числе в связи с соответствующими протокольными поручениями, рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, призванных установить право комитетов и комиссий Совета Федерации, Государственной Думы на запросы, определить порядок и сроки дачи ответов.

Законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации:

В ходе работы по совершенствованию антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации обратить внимание на целесообразность законодательного определения действенных механизмов общественного и парламентского контроля за соблюдением положений основных законодательных антикоррупционных актов субъектов, а также за ходом и результатами реализации планов и долгосрочных целевых программ субъектов в сфере противодействия коррупции.

Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации:

Принимая во внимание имеющиеся место факты запросов членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления, содержащих предложения, просьбы или требования, касающиеся рассмотрения судом конкретных дел и (или) принятия конкретных решений, представить Государственной Думе предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства Российской Федерации либо иные предложения по предупреждению имеющих место в подобных случаях нарушений закона.

Неправительственным и общественным организациям:

1. Содействовать внедрению через отраслевые союзы, иные предпринимательские организации правил поведения, направленных на противодействие проявлениям коррупции, а также способствовать повышению уровня правовой грамотности граждан.

2. Способствовать дальнейшему развитию в рамках действующего законодательства установленных предпринимательским сообществом форм и методов разрешения споров.

**Рекомендации "круглого стола" на тему
"О реализации рекомендации Группы государств
против коррупции (ГРЕКО) по вопросу введения
в уголовное законодательство Российской Федерации
понятия конфискации "in rem"
(1 июня 2010 года)**

С момента ратификации Российской Федерацией важнейших международных правовых актов в сфере противодействия коррупции — Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию — в правовое пространство Российской Федерации введён основной законодательный акт в сфере противодействия коррупции — Федеральный закон "О противодействии коррупции", в развитие которого принят целый ряд федеральных законов и утверждён достаточный объём нормативных правовых актов, призванных обеспечить его реализацию на различных уровнях правового регулирования и в различных сферах.

Опыт Российской Федерации в области организации противодействия коррупции может быть использован другими странами, в связи с чем на контроле президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2010—2011 годы (далее — Национальный план) находится вопрос о проведении Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием других заинтересованных органов исполнительной власти и общественных институтов под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности обучающих семинаров, участники которых ознакомятся с российским и международным опытом противодействия коррупции.

Национальный план предусматривает регулярное представление информации международным организациям, занимающимся вопросами противодействия коррупции, и соответствующим органам иностранных государств об усилиях, предпринимаемых Российской Феде-

рацией по противодействию коррупции, в частности о содержании Федерального закона "О противодействии коррупции", соответствующих указов Президента Российской Федерации, Национального плана и других документов по антикоррупционной тематике.

Необходимое внимание в Национальном плане уделяется вопросам мониторинга основных параметров национальных систем противодействия коррупции и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, направленной на осуществление Российской Федерацией положений международных антикоррупционных договоров, участником которых она является.

Вместе с тем уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации как страны, ратифицировавшей Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, является предметом исследования оценочной группой ГРЕКО в целях определения его соответствия стандартам этой конвенции. В этой связи по результатам мониторинга уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации оценочной группой ГРЕКО подготовлен доклад по Российской Федерации, затрагивающий вопросы законодательного регулирования конфискации доходов, полученных в результате коррупции.

Принимая во внимание решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о целесообразности обсуждения на парламентском мероприятии в Государственной Думе вопроса о рекомендации ГРЕКО рассмотреть возможность введения в уголовное законодательство института конфискации "in rem", оценив указанное предложение ГРЕКО, участники "круглого стола" отмечают и рекомендуют следующее.

Под конфискацией "in rem" понимается конфискация, применяемая в случаях, когда лицо по тем или иным причинам (смерть подозреваемого, обвиняемого, его уклонение от уголовного преследования и так далее) невозможно привлечь к уголовной ответственности либо когда уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, но при этом имеются доказательства того, что имущество такого лица приобретено в результате актов коррупции. Кроме того, на-

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

Из статьи 11 Всеобщей декларации прав человека и из статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах следует, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет установлена законным порядком. Вместе с тем часть 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. При этом часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации предусматривает, что никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда.

Согласно подпункту 10.1 части 1 статьи 299 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации вопрос о конфискации разрешается при постановлении приговора. Также этот подпункт предусматривает, что вопрос о конфискации должен решаться на основании доказательственной базы, прямо свидетельствующей о том, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Таким образом, в уголовном законодательстве Российской Федерации вопрос конфискации неразрывно связан с обвинительным приговором суда в отношении виновного как лица, вина которого в совершённом преступлении доказана, что является реализацией основополагающих международных и конституционных принципов Российской Федерации.

Также необходимо иметь в виду, что согласно части 1 статьи 51 Конституции Российской Федерации никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Кроме того, в соответствии с частями 2 и 3 статьи 14 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. При этом бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения. Все сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены, толкуются в пользу обвиняемого. Введение института конфискации "in rem", когда бремя доказывания законности приобретения имущества, в отношении которого имеются подозрения в его преступном происхождении, переносится на подозреваемого, повлечёт изменение основ и принципов российского законодательства.

Между тем результаты анализа уголовных дел и статистических данных по состоянию на сегодняшний день свидетельствуют о том, что правоприменительная практика воспринимает конфискацию имущества только как уголовно-процессуальную конфискацию вещественных доказательств, предусмотренную статьёй 81 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем участники "круглого стола" отмечают, что проработка вопроса о введении института конфискации "in rem" в законодательство Российской Федерации возможна и целесообразна. При этом вопрос о введении института конфискации "in rem" должен рассматриваться применительно к перспективам его реализации в различных отраслях права и во взаимосвязи их основополагающих принципов.

Следует учитывать отмеченные на "круглом столе" предложения:

- о необходимости гражданско-правового регулирования вопросов конфискации "in rem";

- об установлении конфискации в Уголовном кодексе Российской Федерации в качестве дополнительного наказания, а также назначении конфискации по стоимости подлежащего конфискации имущества в том случае, если в ходе расследования не удалось разыскать само имущество и наложить на него арест;

о совершенствовании положений статьи 104¹ Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с результатами правоприменительной практики, свидетельствующей о существенных сложностях и значительных временных затратах при доказывании причинно-следственной связи между приобретением имущества и совершением преступления;

о введении в Уголовный кодекс Российской Федерации положений, в соответствии с которыми лицо, добровольно и на безвозмездной основе передавшее в доход государства деньги, ценности или иное имущество, полученные в результате совершения преступления, освобождается от исполнения конфискации имущества;

о введении в Уголовный кодекс Российской Федерации нормы, позволяющей переложить бремя доказывания происхождения имущества на лицо, виновное в совершении преступления. Случаи переложения бремени доказывания предлагается законодательно ограничить наличием вступившего в силу обвинительного приговора суда; наличием объективных сведений полагать, что конкретное имущество, принадлежащее виновному, получено в результате преступления; наличием перечня имущества, неприступность происхождения которого осуждённый доказывать не должен;

об установлении в уголовном законодательстве положений, направленных на применение конфискации доходов от совершения любых коррупционных преступлений;

о повышении статуса и усилении экономических карательных функций института конфискации в национальном уголовном законодательстве;

о реализации международного опыта применения конфискационных мер в отношении преступных доходов или орудий преступления в рамках уголовного процесса, но без вынесения приговора (в том числе при отсутствии обвиняемого, например в случае его смерти), либо об осуществлении конфискации такого имущества в рамках гражданско-правовых процедур, более простых по сравнению с уголовным процессом. В этом случае реализация указанных положений не является посягательством на принцип презумпции невиновности, так как речь идёт не о предъявлении лицу обвинения в совершении преступления, а об определении источника происхождения имущества, принадлежа-

шего преступнику, в отношении которого уже имеется или выносится обвинительный приговор;

об обеспечении в полной мере реализации в национальном уголовном законодательстве требований статьи 20 "Незаконное обогащение" Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции.

С учётом вышеизложенного участники "круглого стола" отмечают, что вопрос о возможности введения в российское уголовное законодательство норм о конфискации "in rem" требует тщательной проработки, в ходе которой следует проанализировать и учесть не только мировой опыт, но и наилучшую практику применения указанного правового института, а также рассмотреть возможность проведения в Российской Федерации обширной экономической амнистии.

В целом данный вопрос целесообразно рассматривать в качестве плановой задачи совершенствования законодательства Российской Федерации.

РАЗДЕЛ II
Итоговые документы выездных заседаний
Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции
и Комитета Государственной Думы по безопасности

Решение заседания,
проведённого в Министерстве внутренних дел
Российской Федерации, на тему
"О состоянии работы по предупреждению и противодействию
коррупции в органах внутренних дел и предложениях
по законодательному обеспечению противодействия
коррупции в указанных органах"
(11 июня 2009 года)

Заслушав и обсудив информацию Министерства внутренних дел Российской Федерации о состоянии работы по предупреждению и противодействию коррупции в органах внутренних дел и предложениях по законодательному обеспечению противодействия коррупции в указанных органах, Комитет Государственной Думы по безопасности (далее Комитет) и Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее – Комиссия) **решили:**

1. Принять к сведению информацию Министерства внутренних дел Российской Федерации о состоянии работы по предупреждению и противодействию коррупции в органах внутренних дел и предложениях по законодательному обеспечению противодействия коррупции в указанных органах.

2. Признать, что ситуация, сложившаяся с проявлениями коррупции в органах внутренних дел, свидетельствует о том, что одного ведомственного контроля органов внутренних дел за деятельностью подчинённых сотрудников недостаточно, а действующий контроль не обеспечивает принятия превентивных мер по предупреждению коррупции.

3. Учесть целесообразность включения в планы работы проведение не реже одного раза в год совместных заседаний Комитета и Комиссии с участием руководителей Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам о состоянии и законодательном обеспечении работы по противодействию коррупции в органах внутренних дел.

4. Рекомендовать Министерству внутренних дел Российской Федерации:

1) в целях более наступательной работы по предупреждению, выявлению и пресечению случаев коррупции в органах внутренних дел наладить системный анализ результатов деятельности подразделений собственной безопасности для принятия решений по совершенствованию ведомственного контроля и принять меры по более тесному сотрудничеству этих подразделений со специальными службами, другими правоохранительными органами и прокуратурой;

2) принять меры по обеспечению действенного контроля за деятельностью подразделений собственной безопасности, возложив всю полную ответственности за незаконные действия и бездействие их руководителей и оперативных сотрудников непосредственно на министров внутренних дел, начальников главных управлений (управлений) внутренних дел по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах;

3) ужесточить критерии подбора кадров для органов внутренних дел, а также принять адекватные меры для улучшения работы по отбору кандидатов для приёма на учёбу в ведомственные учебные заведения, в том числе предусматривающие широкое использование в этой работе возможностей полиграфа, а кроме того, использовать практику ротации руководящих кадров органов внутренних дел;

4) активно привлекать представителей средств массовой информации, а также общественных организаций для проведения разъяснительной работы в органах внутренних дел и среди населения по предупреждению и выявлению коррупции в органах внутренних дел. Полнее использовать возможности гражданского общества и общественных советов

в целях создания в коллективах органов внутренних дел атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям;

5) повысить эффективность ведомственного контроля за соблюдением сотрудниками органов внутренних дел служебной этики, требований законодательства о служебной деятельности, а также реализовать комплекс мер по повышению правовой грамотности сотрудников органов внутренних дел, преодолению правового нигилизма;

6) принять необходимые меры для организации и проведения экспертиз на коррупциогенность основных актов федерального законодательства, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, а также ведомственных нормативных правовых актов;

7) в рамках работы по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупции рассмотреть целесообразность дополнительной правовой регламентации вопросов:

установления полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за деятельностью милиции общественной безопасности, в том числе и по проверке жалоб на действия или бездействие её должностных лиц;

повышения общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований по преодолению правового нигилизма;

прохождения сотрудниками органов внутренних дел проверки на полиграфе и проведения в обязательном порядке психофизических исследований кандидатов на руководящие должности в системе МВД России;

легализации доказательств, которые получены в ходе оперативно-розыскной деятельности;

упрощения процедуры увольнения из органов внутренних дел скомпрометировавших себя сотрудников;

отказа от внебюджетных поступлений на содержание милиции общественной безопасности;

введения дополнительных социальных гарантий для сотрудников и их семей, а также обеспечения их жильём;

завершения в кратчайшие сроки разработки административных регламентов по оказанию государственных услуг, относящихся к компетенции органов внутренних дел.

5. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации принять меры по реорганизации системы прокурорского надзора за законностью деятельности милиции, реагирования на жалобы и обращения граждан, уделив при этом особое внимание надзору за исполнением оперативными подразделениями органов внутренних дел Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", включая и подразделения собственной безопасности.

6. Настоящее решение и материалы заседания направить в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, председателю рабочей группы Государственной Думы по реализации положений ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

**Решение заседания,
проведённого в Федеральной таможенной службе,
на тему "О состоянии работы ФТС России по выявлению
коррупциогенных норм в Таможенном кодексе Российской
Федерации и мерах, принимаемых в целях предупреждения,
выявления и пресечения использования технологий
таможенного оформления и таможенного контроля
в ущерб интересам экономической безопасности
Российской Федерации"
(2 июля 2009 года)**

Заслушав и обсудив информацию Федеральной таможенной службы о состоянии работы ФТС России по выявлению коррупциогенных норм в Таможенном кодексе Российской Федерации и мерах, принимаемых в целях предупреждения, выявления и пресечения использования технологий таможенного оформления и таможенного контроля в ущерб интересам экономической безопасности Российской Федерации, Комитет и Комиссия **решили:**

1. Принять к сведению информацию Федеральной таможенной службы о состоянии работы ФТС России по выявлению коррупциогенных норм в Таможенном кодексе Российской Федерации и мерах, принимаемых в целях предупреждения, выявления и пресечения использования технологий таможенного оформления и таможенного контроля в ущерб интересам экономической безопасности Российской Федерации.

2. Провести в октябре 2009 года в Государственной Думе "круглый стол" на тему "О законодательном обеспечении противодействия коррупции в таможенных органах" с обсуждением рабочих вариантов проектов федеральных законов о внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О службе в таможенных органах Российской Федерации", а также иные акты федерального законодательства, регламентирующие правоотношения в сфере таможенной деятельности.

3. Рекомендовать Федеральной таможенной службе обеспечить единообразное применение на уровне ФТС России, региональных таможенных управлений и таможен методических рекомендаций по проведению первичного анализа (экспертизы) на предмет коррупциогенности ведомственных нормативных правовых актов и их проектов, а также проработать вопрос о внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации, регламентирующих вопросы социальной защиты должностных лиц таможенных органов как одной из мер по противодействию коррупции.

4. Принимая во внимание ситуацию, сложившуюся с проявлениями коррупции в таможенных органах, признать требующими совершенствования меры антикоррупционного характера, принимаемые Федеральной таможенной службой по реализации решения Комиссии от 16 ноября 2006 года № 21/1 "О состоянии работы по предупреждению и противодействию коррупции в таможенных органах", в связи с чем актуальными остаются вопросы:

1) принятия действенных мер упреждающего характера по противодействию таким проявлениям коррупции среди должностных лиц таможенных органов, как взяточничество, злоупотребление служебным положением, превышение должностных полномочий, участие должностных лиц в предпринимательской деятельности, содействие коммерческим

структурам при исполнении служебных обязанностей для извлечения личной или корпоративной выгоды, способствование уклонению от уплаты таможенных платежей, контрабандному перемещению грузов;

2) повышения эффективности работы подразделений собственной безопасности по профилактике и пресечению деятельности должностных лиц таможенных органов, организующих или способствующих организации схем и потоков незаконного перемещения товаров и грузов через таможенную границу Российской Федерации, а также по противодействию нарушениям законности при расходовании бюджетных средств на собственные нужды службы, на строительство зданий и закупку оборудования, на обеспечение материально-техническими средствами и разработку специальных электронных программ;

3) принятия мер, направленных на противодействие преступлениям коррупционной направленности среди руководящего и начальствующего состава таможенных органов, в том числе широкое применение полиграфа;

4) совершенствования системы таможенного контроля как одной из основных функций таможенной службы в целях наиболее полного использования предусмотренных законодательством мер, направленных на выявление и пресечение нарушений в области таможенного дела, исключения субъективных факторов при оценке нарушений таможенного законодательства;

5) использования возможностей гражданского общества, в том числе общественных советов, для предупреждения коррупции в таможенных органах, создания в коллективах атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

5. Организовать обобщение предложений законодательного характера, направленных на совершенствование законодательства в сфере деятельности органов внутренних дел и таможенных органов.

6. Настоящее решение и материалы состоявшегося обсуждения направить в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Руководителю Федеральной таможенной службы, председателю рабочей группы Государственной Думы по реализации положений ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

**Решение заседания,
проведённого в Федеральной службе исполнения наказаний,
на тему "О предупреждении и законодательном обеспечении
противодействия коррупции в уголовно-исполнительной
системе, а также соблюдении законности при обеспечении
безопасности и охраны лиц, содержащихся под стражей,
осуждённых и отбывающих наказание
в виде лишения свободы"
(8 апреля 2010 года)**

Заслушав и обсудив информацию директора Федеральной службы исполнения наказаний А. А. Реймера и других руководителей ФСИН России по вопросу о предупреждении и законодательном обеспечении противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе, а также соблюдении законности при обеспечении безопасности и охраны лиц, содержащихся под стражей, осуждённых и отбывающих наказание в виде лишения свободы, учитывая информационно-справочные материалы и предложения по указанному вопросу Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Счётной палаты Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСИН России, Комитет и Комиссия **решили:**

1. Принять к сведению информацию Федеральной службы исполнения наказаний по вопросу о предупреждении и законодательном обеспечении противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе, а также соблюдении законности при обеспечении безопасности и охраны лиц, содержащихся под стражей, осуждённых и отбывающих наказание в виде лишения свободы.

2. Признать ситуацию, сложившуюся с реализацией Федеральной службой исполнения наказаний возложенных на неё функций, сложной, в значительной степени обусловленной допускаемыми должностными лицами уголовно-исполнительной системы коррупционными правонарушениями, особую обеспокоенность среди которых вызывают факты неправомерного содействия осуждённым в условно-досрочном

освобождении, переводе из одного исправительного учреждения в другое, изменении режима содержания.

Не меньшую обеспокоенность вызывают факты нарушений должностными лицами исправительных учреждений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, неправомерного использования денежных средств осуждённых на функционирование уголовно-исполнительной системы, участия должностных лиц исправительных учреждений в коммерческой деятельности, использования при прохождении службы фиктивных дипломов об образовании.

Требуют устранения недостатки, выявляемые по результатам проверок Счётной палатой Российской Федерации расходования денежных средств в рамках реализации федеральной целевой программы "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007—2016 годы)", свидетельствующие о факторах и причинах роста объёмов незавершённого строительства объектов уголовно-исполнительной системы, неэффективном использовании средств федерального бюджета, об использовании бюджетных средств на финансирование объектов и строек, не включённых в перечни программных мероприятий ФЦП, о нарушениях требований бюджетного, гражданского и градостроительного законодательства Российской Федерации.

3. Согласиться с предложениями о необходимости совершенствования уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, в том числе в части исключения из его норм коррупциогенных факторов, совершенствования нормативно-правового регулирования реализации ФСИН России требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации, развития механизмов контроля за исполнением требований уже действующих в этой сфере нормативных правовых актов.

4. Обратить внимание Федеральной службы исполнения наказаний на актуальность в настоящее время проблем — текучести кадров, низкого уровня денежного довольствия, неудовлетворительного состояния социальной защищённости и бытовых условий сотрудников, — обозначенных в решении Комиссии от 16 ноября 2006 года № 21/2 "О состоянии работы по предупреждению и противодействию

вию коррупции в уголовно-исполнительной системе". Не реализованы содержащиеся в указанном решении рекомендации ФСИН России о разработке комплекса организационных и правовых мер, которые обеспечивали бы реальный контроль за получением и расходованием средств общественных, благотворительных, иных организаций и частных лиц, вступающих в сделки с учреждениями и организациями уголовно-исполнительной системы.

5. Отметить целесообразность доработки проекта Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, при определении основных целей и задач которой важно учитывать необходимость работы по противодействию коррупции в органах и учреждениях ФСИН России. При этом представляется необходимым уделить особое внимание комплексному подходу к противодействию коррупции в уголовно-исполнительной системе, в связи с чем проработать вопрос применения антикоррупционных механизмов по всем направлениям реализации названной концепции.

6. Рекомендовать Федеральной службе исполнения наказаний:

рассматривать противодействие коррупции как одно из наиболее приоритетных направлений в работе ФСИН России, в том числе её территориальных органов, возложив при этом персональную ответственность на руководителей структурных подразделений ФСИН России за реализацию ведомственных плановых антикоррупционных мер по каждому направлению;

проработать вопрос о внесении необходимых дополнений в ведомственные плановые антикоррупционные документы в целях обеспечения более действенного контроля за ходом реализации и результатами осуществления плановых антикоррупционных мер;

принять меры для обеспечения полной ревизии нормативных правовых актов, в том числе с привлечением Министерства юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ФСИН России с целью исключения из них коррупциогенных факторов. Учесть в работе по указанному направлению представленные к заседанию Комитетом и Комиссией предложения об устрани-

нии коррупциогенных факторов из норм Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации;

осуществлять регулярный анализ обеспечения собственной безопасности в органах исполнительной системы для принятия своевременных решений по совершенствованию методов работы соответствующих подразделений. Принять меры по расширению взаимодействия подразделений собственной безопасности органов ФСИН России с органами прокуратуры Российской Федерации и правоохранительными органами;

принять действенные меры по повышению эффективности профилактики преступлений и правонарушений среди осуждённых, совершенствованию оперативно-режимной деятельности;

обеспечить неукоснительное соблюдение требований Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

продолжить работу по реализации требований международных правовых актов по соблюдению прав, свобод и законных интересов осуждённых, оказанию им помощи и по социальной реабилитации;

учитывая недостаточность применения в отношении работников уголовно-исполнительной системы административного наказания в качестве меры ответственности за передачу запрещённых предметов лицам, содержащимся в следственных изоляторах и исправительных учреждениях, проработать вопрос и выйти с предложениями законодательного характера о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, направленных на установление уголовной ответственности за подобные противоправные действия.

7. Комитету Государственной Думы по безопасности, Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции:

1) поддержать проект федерального закона № 149566-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений", предусматривающий внесение изменений в статьи 16 и 18 закона — установление запрета для адвокатов (защитников) на использование в местах содержания под стра-

жей во время свиданий технических средств связи, компьютеров, кино-, фото-, аудио-, видео- и множительной аппаратуры;

2) способствовать скорейшему принятию решений по иным подготовленным ФСИН России и внесенным на рассмотрение Государственной Думы проектам федеральных законов, направленным на реализацию нормативно-правового закрепления принципов соблюдения законности, обеспечение безопасности и охраны лиц, содержащихся под стражей и отбывающих наказание в виде лишения свободы;

3) признать актуальным разработанный ФСИН России в целях противодействия коррупции проект федерального закона о внесении изменений в статью 89 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, предоставляющий право на длительные свидания, устанавливающий возможность совместного проживания с родственниками, перечисленными в части 2 статьи 89 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, и исключающий возможность таких свиданий с иными лицами.

8. Настоящее решение и материалы состоявшегося обсуждения направить в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, министру юстиции Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, министру внутренних дел Российской Федерации, директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации, директору Федеральной службы исполнения наказаний.

9. Контроль за исполнением настоящего решения в части рекомендаций рабочим органам Государственной Думы и взаимодействия с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти возложить на председателя Комитета Государственной Думы по безопасности В. А. Васильева и председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции А. Н. Волкова.

**Решение заседания,
проведённого в правительстве Московской области,
на тему "О практике применения органами
государственной власти Московской области
антикоррупционного законодательства, а также
о перспективах совершенствования этой деятельности
на примере организации проведения антикоррупционной
экспертизы нормативных правовых актов
и их проектов в Московской области"
(19 апреля 2010 года)**

Заслушав и обсудив информацию первого заместителя председателя Правительства Московской области И. О. Пархоменко, других представителей Правительства Московской области и федеральных органов государственной власти по Московской области по вопросу о практике применения органами государственной власти Московской области антикоррупционного законодательства, а также перспективах совершенствования этой деятельности на примере организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Московской области, Комитет и Комиссия **решили:**

1. Принять к сведению информацию о практике применения органами государственной власти Московской области антикоррупционного законодательства, а также перспективах совершенствования этой деятельности на примере организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Московской области.

2. Признать ситуацию в Московской области, сложившуюся вследствие проявлений коррупции, сложной, в связи с чем необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов противодействия коррупции в регионе, в том числе в части внедрения действенных механизмов участия в формировании и контроле за реализацией плановых антикоррупционных мер со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта,

федеральных органов государственной власти по Московской области, институтов общественности и бизнеса.

Принимаемые в Московской области меры антикоррупционного характера должны быть достаточными для существенного повышения эффективности экономического и инвестиционного управления, противодействия коррупционным правонарушениям, среди которых особую обеспокоенность вызывают нарушения, связанные с расходованием денежных средств, выделяемых на реализацию мероприятий по развитию муниципальных образований, с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Московской области, а также с оборотом земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения.

3. Рекомендовать Московской областной Думе и Правительству Московской области:

1) признать актуальность для Московской области требующих осуществления в кратчайший период рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, содержащихся в указе Президента Российской Федерации "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы";

2) проработать вопрос о возложении персональной ответственности на должностных лиц за реализацию плановых антикоррупционных мер по различным направлениям, оценка результатов осуществления которых должна основываться на конкретных показателях их эффективности;

3) законодательно установить форму и сроки отчётности губернатора Московской области — председателя Правительства Московской области перед депутатами Московской областной Думы по вопросу о реализации антикоррупционных мер в Московской области, посредством чего может осуществляться парламентский и общественный контроль за реализацией антикоррупционных мер в субъекте.

4. Запросить в декабре 2010 года в Правительстве Московской области информацию о реализации настоящего решения, а также предложений о совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности Главного управления региональной безопасности Московской

области, Министерства по делам территориальных образований Московской области, а также Топливо-энергетического комитета Московской области, подготовленных экспертным советом при Комиссии.

5. Решение и материалы состоявшегося обсуждения направить в Счётную палату Российской Федерации, Московскую областную Думу, Правительство Московской области, иные заинтересованные органы государственной власти Московской области.

6. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на председателя Комитета Государственной Думы по безопасности В. А. Васильева и председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции А. Н. Волкова.

**Решение заседания,
проведённого в Следственном комитете
при прокуратуре Российской Федерации,
на тему "О состоянии работы по предупреждению коррупции
и законодательном обеспечении противодействия коррупции
при реализации следственными органами
Следственного комитета при прокуратуре
Российской Федерации возложенных на них функций"
(21 октября 2010 года)**

Заслушав и обсудив информацию Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по вопросу о состоянии работы по предупреждению коррупции и законодательном обеспечении противодействия коррупции при реализации следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации возложенных на них функций, принимая во внимание информационно-аналитические материалы и предложения по указанному вопросу Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российской академии правосудия и Гильдии российских адвокатов, Комитет и Комиссия **решили:**

1. Принять к сведению информацию Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по вопросу о состоянии работы по предупреждению коррупции и законодательному обеспечению противодействия коррупции при реализации следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации возложенных на них функций.

2. Считать основными показателями эффективности работы по противодействию коррупции Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации выявляемость и качество расследования преступлений коррупционной направленности, а также результаты реализации мер антикоррупционного характера, направленных на противодействие коррупции в Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации.

3. Рекомендовать Следственному комитету при прокуратуре Российской Федерации (далее — Следственный комитет):

1) пересмотреть параметры кадровой политики Следственного комитета, в первую очередь связанные с приёмом и назначением на должности следователей граждан, обладающих необходимой для работы в данном качестве юридической подготовкой и наделённых данными, достаточными для строгого соблюдения требований уголовно-процессуального законодательства в своей практической деятельности, предоставляющей следователям широкие полномочия, связанные с предварительным расследованием тяжких и особо тяжких преступлений при строжайшем соблюдении конституционных прав и свобод граждан, оказавшихся участниками уголовного судопроизводства. Уделить достаточное внимание ужесточению критериев кадрового отбора при назначении на должности руководящего состава центрального аппарата и территориальных органов Следственного комитета, в том числе предусмотрев использование возможностей полиграфа;

2) принять меры по повышению ответственности и усилению контроля руководителей следственных подразделений в отношении подчинённых им следователей за ходом расследования на всех стадиях, особенно связанных с возбуждением, приостановлением и прекращением уголовных дел, за обоснованностью применения ареста в качестве меры пресечения и привлечения к ответственности лиц, совершивших пре-

ступления. В каждом конкретном случае выявления нарушений законности принимать незамедлительные меры по их устранению, а в случаях усмотрения умысла привлекать к ответственности в соответствии с действующим законодательством;

3) при расследовании следственными органами Следственного комитета дел коррупционной направленности в каждом случае принимать действенные меры по выявлению фактов торговли влиянием, протекционизма, корыстного использования служебной информации, незаконного пользования носителями публичной власти различными услугами и выгодами неимущественного характера, незамедлительно и надлежащим образом реагировать на них;

4) исключить из практики рассмотрение обращений граждан в связи с действиями следователей, осуществляющих проведение расследования по уголовным делам, самими следователями в целях исключения злоупотреблений и предпосылок для коррупционных проявлений;

5) установить наряду с иными приоритетными направлениями деятельности Следственного комитета такой приоритет, как противодействие коррупции в Следственном комитете. Предусмотреть в плановом антикоррупционном документе Следственного комитета разработку и последующее практическое применение таких форм взаимодействия с парламентом Российской Федерации и законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации, которые наиболее полно способствовали бы реализации институтов парламентского контроля, в том числе периодическое обобщение и направление в органы законодательной власти справочной и аналитической информации о результатах работы Следственного комитета по противодействию коррупции;

6) принять участие в парламентских слушаниях, проводимых 22 ноября 2010 года в Государственной Думе Комитетом по безопасности, Комиссией по законодательному обеспечению противодействия коррупции, а также профильными комитетами, на тему "О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства", в ходе которых проинформировать участников по вопросам создания и функционирования профильных (по противодействию коррупции) структурных подразделений

Следственного комитета, контроля за их деятельностью, включая персональную ответственность должностных лиц руководящего состава за качественное и своевременное выполнение вверенными им подразделениями поставленных задач, взаимодействия в рамках парламентского контроля, а также взаимодействия с контролирующими и правоохранительными органами, общественностью, средствами массовой информации, деятельности общественных советов и другим.

4. Поддержать предложения Следственного комитета по следующим направлениям:

1) обобщить практику взаимодействия Следственного комитета и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции, определить и внедрить в практическую деятельность наиболее эффективные формы данного сотрудничества;

2) принять меры к дальнейшему совершенствованию работы по проверке обращений граждан, организаций и институтов гражданского общества, а также сообщений и материалов в средствах массовой информации, касающихся коррупционных проявлений, влекущих уголовно наказуемые последствия;

3) направить руководителям контролирующих органов государственной власти информацию с кратким изложением итогов взаимодействия в сфере противодействия коррупции с предложениями по совершенствованию данного направления работы;

4) использовать предоставленные прокурорам координационные и надзорные полномочия в случае возникновения противоречий межведомственного характера и проблем, связанных с рассмотрением и реализацией результатов оперативно-розыскной деятельности на стадии досудебного производства.

5. Поддержать рекомендации Следственного комитета:

1) Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществить меры с целью модернизации координационной деятельности по борьбе с коррупционными преступлениями, а также надзора за исполнением оперативными подразделениями правоохранительных органов Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", включая и подразделения собственной безопасности;

2) Правительству Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и заинтересованными органами государственной власти с учётом положений статьи 6¹ "Разумный срок уголовного судопроизводства" Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации изучить вопрос и выработать меры по созданию в каждом регионе Российской Федерации судебно-экспертных лабораторий Российского федерального центра судебных экспертиз (далее – РФЦСЭ) и введению дополнительных штатных должностей экспертов по наиболее сложным и длительным экспертизам в существующих региональных центрах и зональных судебно-экспертных лабораториях РФЦСЭ.

6. Признать актуальными высказанные в ходе заседания предложения о необходимости дальнейшего совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства Российской Федерации об оперативно-розыскной деятельности, в связи с чем проработать вопрос о создании межведомственной рабочей группы, в состав которой включить заинтересованных депутатов Государственной Думы – членов Комитета Государственной Думы по безопасности, Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

7. Настоящее решение и материалы состоявшегося обсуждения направить в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, министру юстиции Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, министру внутренних дел Российской Федерации, директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

8. Контроль за реализацией настоящего решения возложить на председателя Комитета Государственной Думы по безопасности В. А. Васильева и председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции А. Н. Волкова.

**Решение заседания,
проведённого в Федеральной службе Российской Федерации
по контролю за оборотом наркотиков,
на тему "О состоянии работы по предупреждению
и законодательному обеспечению противодействия
коррупции в органах наркоконтроля"
(9 декабря 2010 года)**

Заслушав и обсудив информацию директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков В. П. Иванова и других руководителей ФСКН России по вопросу о состоянии работы по предупреждению и законодательному обеспечению противодействия коррупции в органах наркоконтроля, учитывая информационно-справочные материалы и предложения по указанному вопросу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, ФСКН России и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Комитет и Комиссия **решили:**

1. Принять к сведению информацию Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков о состоянии работы по предупреждению и законодательному обеспечению противодействия коррупции в органах наркоконтроля.

2. Признать, что проявления коррупции в органах наркоконтроля не способствуют полноте реализации государственной политики в области борьбы с незаконным распространением наркотиков, осложняют выполнение задач по привлечению к ответственности за незаконный оборот наркотиков, в том числе за совершение преступлений, связанных с отмыванием денег, полученных за счёт продажи наркотиков. При этом серьёзную обеспокоенность вызывают факты таких совершённых сотрудниками наркоконтроля коррупционных преступлений, как превышение должностных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями, получение взятки.

3. Рекомендовать Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков:

1) проработать вопрос о дополнении перечня оснований для увольнения со службы, предусмотренного Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утверждённым указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 года № 613, следующими основаниями:

отказ от прохождения освидетельствования на употребление наркотических средств и психотропных веществ;

прекращение уголовного дела на стадии предварительного расследования или в суде по нереабилитирующим основаниям (в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, вследствие акта об амнистии и так далее);

2) предусмотреть в качестве меры профилактики коррупции в ФСКН России внедрение в практику кадровой работы положения, согласно которому безупречное антикоррупционное исполнение служащим правоохранительной службы своих обязанностей в обязательном порядке учитывается при назначении его на вышестоящую должность и поощрении;

3) в целях формирования в обществе наиболее полного понимания существа проблем, связанных с незаконным оборотом наркотиков и его последствиями, а также более широкого представления о самой работе ФСКН России внедрять, в том числе на плановой основе, в практику работы органов наркоконтроля взаимодействие с общественностью и средствами массовой информации.

4. Запросить дополнительно в Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков законодательные предложения с последующей проработкой вопроса об их реализации в части:

усиления ответственности за совершение коррупционных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также деяний, связанных с отмыванием денег, полученных за счёт продажи наркотиков;

урегулирования отдельным актом федерального законодательства деятельности органов наркоконтроля, в том числе социальные гарантии для сотрудников и их семей, повышение денежного довольствия сотрудников, а также обеспечение их жильём;

совершенствования законодательства, регламентирующего вопросы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также государственного оборонного заказа для государственных и муниципальных нужд;

обеспечения своевременности, объективности и полноты проводимых органами наркоконтроля мероприятий в рамках законодательства Российской Федерации в области противодействия коррупции посредством предоставления доступа органам наркоконтроля к сведениям, составляющим налоговую и банковскую тайну, аналогично порядку, определённого законодательством Российской Федерации для органов внутренних дел (посредством внесения соответствующих изменений в статью 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, в статью 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 "О банках и банковской деятельности");

совершенствования нормативно-правового регулирования вопроса практического применения метода опроса с использованием полиграфа в деятельности специальных служб в целях повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции и в интересах кадровой работы для изучения профессиональных, деловых и личностных качеств граждан, поступающих на службу в правоохранительные органы, сотрудников, выдвигаемых на руководящие должности, а также проверки сведений, представляемых указанными категориями граждан и сотрудников;

установления сопоставимого с иными правоохранительными органами уровня обеспеченности сотрудников наркоконтроля жильём, денежного содержания, социальной защищённости, а также материального обеспечения лиц, уволенных со службы с правом на пенсию;

обязательного периодического, в том числе при ежегодной диспансеризации, прохождения сотрудниками правоохранительных органов и государственными гражданскими служащими, а также кандидатами на поступление на службу освидетельствования на предмет употребления наркотиков;

решения вопросов снижения объёмов хранения изъятых наркотических средств и затрат на его обеспечение;

нормативно-правового закрепления процедур, регламентирующих учёт иностранных граждан, пересекающих границу, в целях последующего

использования соответствующих данных при формировании доказательственной базы по уголовным делам о контрабанде наркотических средств.

5. Обратить внимание Президента Российской Федерации на то, что фактическое нерешение в течение длительного периода времени вопроса о предоставлении Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков собственного учебного заведения существенно осложняет осуществление надлежащей профессиональной подготовки кадров ФСКН России, их обучения и воспитания, в том числе в рамках реализации задач по противодействию коррупции.

6. Принимая во внимание серьёзность проблемы незаконного использования обезболивающих кодеиносодержащих препаратов для изготовления на основе содержащихся в них компонентов наркотических средств, запросить в Правительстве Российской Федерации информацию о перспективах установления отпуска подобных препаратов по рецепту.

7. Обобщить и проанализировать в период работы весенней сессии Государственной Думы в 2011 году итоговые документы и материалы выездных заседаний Комитета и Комиссии, проводимых в пятом созыве Государственной Думы в правоохранительных органах, по вопросам совершенствования работы по противодействию коррупции в целях выработки общих рекомендаций по совершенствованию работы указанных органов в рамках реализации стратегических и плановых антикоррупционных документов Российской Федерации.

8. Настоящее решение и материалы состоявшегося обсуждения направить в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, министру внутренних дел Российской Федерации, директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации, руководителю Федеральной службы по финансовому мониторингу, директору Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

9. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на председателя Комитета Государственной Думы по безопасности В. А. Васильева и председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции А. Н. Волкова.

РАЗДЕЛ III
Информационные, справочные и аналитические материалы Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции

О мерах законодательного характера, направленных на снижение уровня коррупции в системе здравоохранения, и мерах, направленных на противодействие коррупции, осуществляемых в ходе реализации приоритетного национального проекта "Здоровье"

(Настоящий документ подготовлен на основе материалов, представленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ))

Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев в Послании Федеральному Собранию в 2008 году неоднократно подчеркивал значимость и актуальность формирования одной из важнейших социальных сфер — современной системы здравоохранения. Ещё в сентябре 2005 года сфера здравоохранения была определена приоритетным национальным проектом, призванным повысить уровень жизни граждан, стабилизировать их социальное положение. В связи с этим вопрос о состоянии коррупции в данной области является чрезвычайно важным.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно. В то же время Конституция не устанавливает ограничений на получение в негосударственных или частных лечебных учреждениях платных медицин-

ских услуг, однако действительность свидетельствует о том, что возможность пользоваться такими услугами зачастую есть исключительно у представителей обеспеченных социальных групп, представители менее обеспеченных слоёв населения, и таких большинство, вынуждены обращаться в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения. Но далеко не всегда бесплатная медицинская помощь является на самом деле бесплатной, нередко граждане сталкиваются с требованием оплатить те или иные процедуры. Такие требования являются не чем иным, как нарушением конституционных прав граждан.

Широкое распространение получила практика дополнительных неформальных вознаграждений медицинских работников гражданами за определённые процедуры. Без подобных вознаграждений во многих государственных и муниципальных учреждениях практически не может быть проведено лечение серьёзных заболеваний. Крайне важным является тот факт, что подобные вознаграждения не воспринимаются самими гражданами как акты коррупции, а являются для них обыденными и неотъемлемыми условиями получения медицинских услуг. Подобные действия зачастую оправдываются низкими окладами медицинских работников и недостаточным финансированием государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

По данным опроса, проведённого в сентябре 2008 года Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), нередко приходилось давать деньги и подарки людям, от которых зависело решение каких-либо проблем, 20 процентам опрошенных, почти каждый второй респондент — 47 процентов — отмечает, что ему никогда не приходилось прибегать к подобным действиям, около трети россиян заявляют, что единичные случаи были, и по сравнению с 2006 годом доля таких респондентов снизилась с 34 процентов до 28 процентов. Чаще всего подобные действия приходилось совершать при контактах с медицинскими работниками — об этом говорят 52 процента опрошенных.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утверждённого Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года,

Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее – Комиссия) на совместном заседании с Комитетом Государственной Думы по охране здоровья приняла решение рассмотреть вопрос о мерах законодательного характера, направленных на снижение уровня коррупции в сфере здравоохранения в ходе реализации соответствующего национального проекта. Для этого комиссией были направлены запросы в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Академию Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академию управления Министерства внутренних дел Российской Федерации с просьбой представить информацию по указанному вопросу.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за девять месяцев 2008 года в сфере реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" выявлено более 24,5 тысячи нарушений законодательства, по фактам которых принесено свыше 650 протестов, в суды направлено 4645 исков, внесено 5721 представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых привлечено к ответственности 3504 должностных лица, предостережено о недопустимости нарушения закона 1466 должностных лиц, по постановлениям прокуроров наказаны в административном порядке 1116 виновных лиц, прокурорами в следственные органы направлено 139 материалов, по которым возбуждено 43 уголовных дела.

Чаще всего допускаются нарушения бюджетного законодательства, трудовых прав медицинских работников, законодательства, регламентирующего вопросы иммунопрофилактики, порядка хранения, учёта, выдачи родовых сертификатов и дополнительной диспансеризации работающих граждан.

Количество выявленных преступлений коррупционной и экономической направленности неуклонно растёт. По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, в 1999 году было выявлено 5538 преступлений, в 2000 году – 6348, в 2001 году – 7306, в 2002 году – 7537, в 2003 году – 8031 и в 2004 году – 6429. Что касается текущей ситуации, то уже за период с января по июнь

2008 года правоохранительными органами Российской Федерации выявлено 8190 преступлений экономической направленности. Расчёт и сумма причинённого материального ущерба от преступной деятельности: в 2003 году она составила более 180 миллионов рублей, в 2004 году — 174 миллиона рублей, за шесть месяцев 2008 года — 819,6 миллиона рублей. За указанный период в сфере здравоохранения выявлено 4984 преступления, совершённых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, 1629 фактов дачи и получения взятки.

Нарушения законодательства о здравоохранении допускаются и в сфере реализации приоритетного национального проекта "Здоровье". По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, в рамках сопровождения приоритетного национального проекта "Здоровье" в январе — сентябре 2008 года органами внутренних дел проведено 6643 проверки физических и юридических лиц, получивших средства из федерального бюджета. В результате проверок выявлено 576 правонарушений, на 96 лиц, совершивших административные правонарушения, наложено штрафов на общую сумму 133 тысячи рублей.

По итогам проведённых органами внутренних дел оперативно-розыскных мероприятий выявлено 517 преступлений, связанных с реализацией приоритетного национального проекта "Здоровье". Выявлено 65 лиц, совершивших преступления. Окончены расследованием уголовные дела по 403 преступлениям, из них по 369 уголовные дела направлены в суд. Размер причинённого материального ущерба по окончанным и приостановленным делам составил 412,7 миллиона рублей. Из вышеуказанного количества преступлений 88 связано со злоупотреблением должностными полномочиями, 9 — с превышением должностных полномочий, 8 — с халатностью, 8 — с получением взятки и 2 — с нецелевым расходованием бюджетных средств.

Необходимо отметить, что указанные данные не отражают реальной ситуации, так как по-прежнему высока латентность коррупционных преступлений, многие из которых остаются невыявленными из-за недоста-

точно эффективной работы правоохранительных органов и низкой правовой грамотности населения.

В информационных материалах, поступивших из Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, подчёркивается, что особую опасность для общества представляет применение в лечебном процессе фальсифицированных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, поскольку вред может быть причинён практически каждому гражданину Российской Федерации.

Коррупции в сфере обращения лекарственных препаратов способствует то обстоятельство, что на сегодня Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития является едва ли не единственным органом государственной власти, который не наделён правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере здравоохранения и социального развития.

Также в названных материалах указано, что положения Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", регулирующие порядок продления лицензии, характеризуются рядом пробелов и недостатков, которые могут привести к нарушению прав субъектов регулируемых отношений, нарушению прав и законных интересов граждан, а также причинить вред их здоровью.

Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития предложен проект федерального закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В законопроекте содержатся конкретные предложения по вопросам продления срока действия лицензии, указываются дополнительные основания для отказа в продлении действия лицензии, а также предложения, направленные на повышение эффективности борьбы с обращением фальсифицированных и недоброкачественных лекарственных средств. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предложено дополнить статьёй, наделяющей органы, уполномоченные на осуществление функций госу-

дарственного контроля и надзора в сфере здравоохранения и социального развития, и их должностных лиц полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с оказанием медицинских услуг и обращением лекарственных средств. Названный законопроект разработан специалистами Управления лицензирования и правового обеспечения Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и в настоящее время направлен в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации для дальнейшего обсуждения. По мнению представителей Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, реализация данного законопроекта позволит установить правовой режим, обеспечивающий уменьшение потенциальной коррупциогенности существующего порядка продления срока действия лицензии путём её переоформления, восполнить определённые пробелы, а также будет способствовать соблюдению прав и законных интересов граждан и иных участников регулируемой сферы.

Информационные материалы также содержат конкретные законодательные предложения, направленные на устранение недостатков правового механизма урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе в сфере здравоохранения.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития подготовлен и утверждён план по противодействию коррупции на 2009 год, которым предусмотрены разработка и внесение соответствующих законодательных предложений в Министерство здравоохранения и социального развития, а также меры, направленные на совершенствование системы практического взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития с органами прокуратуры и антимонопольными органами по вопросам профилактики и пресечения коррупционных правонарушений.

Анализ обращений граждан в территориальные фонды обязательного медицинского страхования, а также прокурорско-следственная и судебная практика свидетельствуют, что всё большие мас-

штабы приобретают нарушения положений Конституции Российской Федерации и Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утверждены Верховным Советом Российской Федерации 22 июля 1993 года, № 5487-1) в части доступности бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, оказываемой за счёт средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений в рамках утверждаемой Правительством Российской Федерации Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Большинство проявлений коррупции в сфере здравоохранения связано с нецелевым использованием бюджетных средств, нарушением конкурсного производства, получением незаконных платежей за бесплатные услуги, развитием высокоприбыльного рынка торговли поддельными медицинскими препаратами, некачественностью оказываемых бесплатных медицинских услуг, недостаточностью оснащения медицинских учреждений аппаратурой, медицинскими препаратами и средствами, а также их некачественностью.

Основными формами проявления коррупции в сфере здравоохранения являются: растрата и хищение денежных средств, выделяемых на здравоохранение, нарушение правил государственных закупок, подделка страховых документов, использование средств медицинских учреждений в интересах привилегированных пациентов, выставление незаконных счетов страховым компаниям, государственным органам или пациентам в отношении не входящих в соответствующие перечни или вовсе не оказанных услуг, подделка счетов, квитанций, расходных документов, учёт фиктивных пациентов, развитие собственного бизнеса за счёт медицинских учреждений, вымогательство или согласие на получение незаконного вознаграждения за официально бесплатные услуги, взимание платы за особые привилегии и услуги.

Таким образом, можно сделать вывод, что коррупцией охвачены практически все области медицины. Это подтверждают и результаты исследования, проведённого в сентябре 2008 года ВЦИОМ, согласно которым здравоохранение занимает пятое место среди наиболее коррумпированных сфер и институтов общества.

Распространению коррупционных преступлений и должностных злоупотреблений в сфере здравоохранения способствуют такие факторы, как дефицит финансирования здравоохранения, отток квалифицированных специалистов, отсутствие стандартизации медицинских услуг, несовершенство законодательной базы, неисполнение действующих правовых норм.

Кроме того, ещё одним из основных факторов, формирующих особенности и масштаб коррупции в стране и способствующих нарушениям законности в сфере здравоохранения, является несовершенство института ответственности за несоблюдение законодательства об охране здоровья граждан, а именно отсутствие персональной ответственности за исполнение должностных обязанностей. Этот институт в целом отличают как излишне отсылочный характер норм, так и многочисленные правовые пробелы. Не существует также правовой ответственности за так называемые лишние платные услуги: ненужные консультации, неоправданно дорогостоящее лечение, неоправданные операции, выписку дорогостоящих лекарств — аналогов относительно дешёвых. Это влечёт отсутствие надлежащего уровня регулирования и организации системы контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений.

Как отмечалось в докладе Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в 2007 году и о проделанной работе по их укреплению, одной из основных причин роста числа коррупционных преступлений является бедность. Низкий уровень заработной платы медицинских работников наряду со снижением престижа медицинской деятельности, а также качества подготовки медицинских работников служат психологическими факторами, которые провоцируют пациентов на выражение благодарности в виде подарков и денежных средств.

По данным социологического опроса, проведённого ВЦИОМ в сентябре 2008 года, почти каждый пятый опрошенный, а именно 21 процент, считает, что корень проблемы — в низком уровне правовой культуры и законопослушания у подавляющего большинства населения. Этот показатель на 3 процента выше, чем в ноябре 2006 года, когда к такому мнению склонялись 18 процентов респондентов.

Коррупция в области здравоохранения — это крайне опасное явление, влекущее за собой ущемление либо нарушение конституционных прав граждан на охрану здоровья и оказание медицинской помощи, дискриминацию граждан по уровню их доходов, ухудшение социально-экономического положения страны, ухудшение социального обеспечения граждан, которое выражается в том, что наиболее нуждающаяся часть населения по сути лишена доступа к базовым медицинским услугам, а это нарушает конституционный принцип равенства граждан и общедоступности соответствующих услуг.

Общество признаёт существование коррупции в сфере здравоохранения и понимает её опасность. Согласно данным опроса ВЦИОМ за сентябрь 2008 года, три четверти россиян — 74 процента — отмечают высокую или очень высокую степень распространения коррупции в обществе, только 19 процентов респондентов посчитали ее средней, лишь 1 процент — низкой и никто не сказал, что коррупции нет совсем. Более половины, а точнее, 53 процента, наших соотечественников считают, что материальное вознаграждение, в том числе подарки, за ту работу, которую люди различных профессий (врачи, учителя) должны делать бесплатно, столь же опасное явление, что и коррупция во властных органах. Два года назад к такому мнению склонялись почти две трети наших сограждан — 61 процент. Напротив, по сравнению с 2006 годом с 30 процентов до 38 процентов возросла доля тех, кто считает, что подобные действия не имеют ничего общего с поощрением коррупции.

Что касается вопроса о том, кто и как должен бороться с коррупцией, то, по результатам опроса ВЦИОМ за ноябрь 2006 года, россияне склонны считать, что в первую очередь с коррупцией должны бороться правоохранительные органы — так думают 40 процентов опрошенных, в то же время успешной эту борьбу считают лишь 12 процентов. В соответствии с опросом, проведённым в сентябре 2008 года, только 7 процентов россиян видят прогресс в борьбе с коррупцией за последний год, 43 процента не видят никаких результатов, 32 процента отмечают, что результаты есть, но они не слишком значительны, а в 10 процентах случаев наши сограждане склонны видеть скорее ухудшение ситуации.

По данным опроса ВЦИОМ за октябрь 2008 года, 48 процентов россиян не одобряют такой способ борьбы с коррупцией, как государственный контроль над крупными покупками граждан. Порог суммы крупной покупки, начиная с которого россияне считают необходимым государственный контроль над нею, — около 1 миллиона рублей. Что касается такого способа, как публичные жестокие наказания за коррупцию (например, отрубание головы или других частей тела), то 51 процент россиян считают, что он не поможет в борьбе с нею, 39 процентов выражают противоположное мнение. Не одобрили бы введение публичной казни как элемента борьбы с коррупцией в России 59 процентов наших сограждан, приветствовали бы такой шаг 30 процентов опрошенных. Чаще других одобряют введение публичной казни за взяточничество респонденты с начальным или средним образованием — 32—36 процентов, а также сторонники КПРФ — 44 процента и сторонники ЛДПР — 43 процента.

По данным опроса за октябрь 2008 года, каждый третий россиянин — 31 процент — готов уведомить об известных ему фактах коррупции правоохранительные органы, столько же — 30 процентов — не станут сообщать о них никому. Два года назад готовы были обратиться в правоохранительные органы 24 процента, не стали бы сообщать никому 29 процентов.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции органами прокуратуры на постоянной основе проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как на региональном, так и на федеральном уровнях. В первом полугодии 2008 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации выявлено 1392 коррупциогенных фактора, из которых 413 сопряжены с нарушением действующего законодательства. Наибольшее количество коррупциогенных факторов было выявлено в нормативных правовых актах, регламентирующих правоотношения в бюджетной сфере, а также в области здравоохранения и социального развития.

Министерство внутренних дел Российской Федерации во взаимодействии с другими правоохранительными и контролирующими органами на постоянной основе осуществляет комплекс оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению

и пресечению коррупционных преступлений в сфере здравоохранения. Основной акцент в проводимой работе сделан на своевременное получение информации от министерств и ведомств об объектах финансирования, сроках направления денежных средств и принятие решений о проведении соответствующих проверочных мероприятий.

В рамках комплексной программы мероприятий МВД России по усилению борьбы с коррупцией на 2007–2008 годы осуществляется проведение организационных, оперативно-розыскных мероприятий и профилактических операций по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений в сфере здравоохранения. С целью выявления фактов хищения, вымогательства, халатности, а также иных экономических и должностных преступлений в сфере здравоохранения сотрудники Министерства внутренних дел принимают участие в работе конкурсных комиссий, созданных при федеральных агентствах по здравоохранению и социальному развитию.

МВД России планирует уделять основное внимание повышению качества оперативных разработок коррумпированных должностных лиц, выявлению и пресечению вызывающих повышенный общественный резонанс преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Планируется продолжение проведения мероприятий, направленных на противодействие коррупционным преступлениям в сфере здравоохранения, а также по сопровождению приоритетного национального проекта "Здоровье".

На запросы Комиссии в органы внутренних дел о представлении материалов, характеризующих состояние коррупции в сфере здравоохранения, поступила информация из Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащая законодательные предложения о мерах, направленных на снижение уровня коррупции, а именно:

внести коррективы в статью 20 Закона Российской Федерации "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" от 28 июня 1991 года № 1499-1, установив чёткие ограничения в сфере оказания платных медицинских услуг не в ущерб медицинским услугам в рамках обязательного медицинского страхования, а также уста-

новить административную ответственность должностных лиц медицинских учреждений за нарушение законодательства, регулирующего порядок предоставления дополнительно к гарантированному государством объёму бесплатной медицинской помощи платных медицинских услуг;

в Законе "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" восстановить статью 21, утратившую силу с 1 января 2007 года, конкретизировав её редакцию, которая предусматривала бы лицензирование видов деятельности и услуг по программам обязательного медицинского страхования, добровольного медицинского страхования и медицинских услуг, предоставляемых населению за плату;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 24 Закона "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации", которые определили бы критерии и принципы формирования тарифов на медицинские услуги, предоставляемые населению за плату;

вести обязательную антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов и уже действующих нормативных правовых актов (от законов до информационных писем, подготовленных министерствами и ведомствами); орган, ответственный за результаты такой экспертизы, должен быть определён на уровне подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации по правовым актам министерств и ведомств и на уровне подразделения Администрации Президента Российской Федерации по законам и постановлениям правительства;

расширить круг субъектов коррупционных преступлений в соответствии с требованиями ратифицированных Россией международных договоров в области противодействия коррупции;

провести тщательный анализ нормативных правовых актов в сфере охраны здоровья граждан с целью поиска и устранения тех дефектов норм и институтов права, которые способствуют массовости правонарушений;

запретить имеющимся бюджетным учреждениям оказывать платные услуги и стимулировать создание сети автономных учреждений, оказывающих услуги в сфере здравоохранения в рамках договора возмездного оказания услуг;

повысить качество услуг за счёт переобучения персонала, совершенствования материально-технической базы учреждений здравоохранения, увеличения числа врачей и иных медицинских специалистов на душу населения;

проводить работу с населением по разъяснению следующего принципа: оказание услуг — обязанность государственных служащих и работников бюджетной сферы, с этой обязанностью связано право граждан требовать таких параметров услуг, которые им гарантированы законом и отвечают их интересам;

стимулировать развитие частного сектора здравоохранения, что приведёт к снижению теневых платежей;

рассмотреть предложения о причислении медицинских работников к категории государственных служащих;

предусмотреть участие системы общественного регулирования и контроля в процессе снижения противоправного поведения при предоставлении медицинских услуг; в данную систему должны быть включены не только организации, защищающие права получателей услуг, но и профессиональные организации медицинских работников, благотворительные организации, помогающие медицинским учреждениям и больным.

Основываясь на данных анализа практики прокурорского надзора, можно сделать вывод, что контролирующие органы не в полной мере выполняют возложенные на них функции, как правило, они работают по уже свершившимся фактам и мало используют возможности упреждающего контроля.

Выявленные нарушения законодательства в сфере охраны здоровья свидетельствуют о необходимости принятия дополнительных законодательных мер, направленных на устранение излишних административных барьеров, препятствующих реализации приоритетного национального проекта "Здоровье", а также ужесточение персональной ответственности должностных лиц учреждений сферы здравоохранения за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций.

**О мерах законодательного характера,
направленных на снижение уровня коррупции в системе
образования, и мерах, направленных на противодействие
коррупции, осуществляемых в ходе реализации приоритетного
национального проекта "Образование"**

(Настоящий документ подготовлен на основе материалов, представленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации, Академией управления Министерства внутренних дел Российской Федерации и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ))

Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев в Послании Федеральному Собранию в 2008 году подчеркнул необходимость возрождения российской образовательной системы, которая должна сыграть решающую роль в формировании нового поколения профессиональных кадров. Система образования в прямом смысле слова образует личность, формирует сам образ жизни народа, передаёт новым поколениям ценности нации. Президент отметил, что, несмотря на некоторые позитивные сдвиги, положение дел в образовании оставляет желать лучшего.

Ещё в сентябре 2005 года сфера образования была определена приоритетным национальным проектом, направленным на улучшение качества и доступности образования, призванным повысить уровень жизни граждан, стабилизировать их социальное положение. В связи с этим вопрос о состоянии коррупции в данной области является чрезвычайно важным.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на образование. При этом гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, каждый вправе на конкурсной основе получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии, однако на

практике эти права не всегда могут быть реализованы, зачастую во время обучения в школе, при поступлении в вуз, защите курсовых и дипломных работ граждане сталкиваются с таким неприятным явлением современного общества, как коррупция. По данным опроса, проведённого в сентябре 2008 года Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), нередко приходилось давать деньги и делать подарки людям, от которых зависело решение каких-либо проблем, 20 процентам опрошенных, почти каждый второй респондент — 47 процентов — отмечает, что ему никогда не приходилось прибегать к подобным действиям, около трети россиян заявляют, что единичные случаи были, и по сравнению с 2006 годом доля таких респондентов снизилась с 34 процентов до 28 процентов. Треть наших сограждан, а именно 36 процентов, заявляют, что для решения своих проблем им приходилось вознаграждать работников образования, по сравнению с 2006 годом доля таких случаев выросла с 29 процентов до 36 процентов.

Также ВЦИОМ представляет данные о том, что, по мнению россиян, сейчас более всего необходимо для поступления в высшее учебное заведение. Согласно результатам опроса, проведённого в июле 2008 года, 49 процентов респондентов считают, что для поступления в вуз нужны деньги, 33 процентов полагают, что знания, 14 процентов утверждают, что связи. За пять лет значение денег для поступления в вуз снизилось: в 2003 году считали самыми важными деньги 61 процент опрошенных, в 2008 году — 49 процентов. Значимость знаний выросла с 19 процентов до 33 процентов.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утверждённого Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года, Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) приняла решение на совместном заседании с Комитетом Государственной Думы по образованию рассмотреть вопрос о мерах законодательного характера, направленных на снижение уровня коррупции в сфере образования, в ходе реализации соответствующего национального проекта. Для этого Комиссией были направлены запросы в Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки,

а также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Академию Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академию управления Министерства внутренних дел Российской Федерации с просьбой представить информацию по указанному вопросу.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за девять месяцев 2008 года в ходе реализации приоритетного национального проекта "Образование" выявлено более 27,5 тысячи нарушений законодательства, по результатам прокурорских проверок принесено 2610 протестов на незаконные правовые акты, внесено 7025 представлений, в суды направленно 4078 исков, к дисциплинарной ответственности привлечено 3681 лицо, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 722 лица. За период с 2006 по 2007 год судами рассмотрено 331 уголовное дело о преступлениях в сфере образования в отношении 381 лица, из них 13 уголовных дел рассмотрено в отношении руководителей высших учебных заведений.

По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, в рамках сопровождения национального проекта "Образование" в январе — сентябре 2008 года органами внутренних дел проведено 7214 проверок физических и юридических лиц, получивших средства из федерального бюджета. В результате проверок выявлено 544 правонарушения, на 39 лиц, совершивших административные правонарушения, наложено штрафов на общую сумму 3,2 миллиона рублей.

По итогам проведённых органами внутренних дел оперативно-розыскных мероприятий выявлено 493 преступления, связанных с реализацией национального проекта "Образование", 52 лица, совершивших преступления. Окончены расследованием уголовные дела по 337 преступлениям, из них по 257 уголовные дела направлены в суд. Из вышеуказанного количества преступлений, выявленных в январе — сентябре 2008 года в рамках сопровождения приоритетного национального проекта "Образование", 68 связаны со злоупотреблением должностными полномочиями, 33 — с превышением должностных полномочий, 17 — с халатностью, 26 — с получением взятки и 4 — с нецелевым расходованием бюджетных средств.

В целях снижения коррупционных проявлений в сфере образования МВД России в период с 6 июня по 10 сентября 2008 года организован и проведён комплекс специальных оперативно-профилактических мероприятий "Образование-2008". По результатам проведённых мероприятий выявлено 1438 должностных преступлений, из них 597 — связанных со взяточничеством, 869 — с хищением и нецелевым использованием бюджетных средств. Возбуждено 217 уголовных дел в отношении руководителей учебных заведений и должностных лиц подразделений образования, в том числе 8 — в отношении ответственных секретарей и членов приёмных комиссий, 23 — должностных лиц территориальных управлений и отделов образования, 7 — ректоров, проректоров и деканов, 18 — профессоров и доцентов, 153 — директоров, заместителей директоров и преподавателей учебных заведений.

Выявлены многочисленные факты, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями и превышением должностных полномочий. Преступления коррупционной направленности совершаются должностными лицами различного уровня и правового статуса — от преподавателей образовательных учреждений до министров субъектов Российской Федерации. Среди осуждённых всё чаще фигурируют руководители образовательных учреждений — ректоры, проректоры, директора институтов и университетов.

Допускаются нарушения прав граждан при установлении родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях, а также при выплате родителям предусмотренной законом компенсации части этой платы, в том числе не соблюдаются установленные в регионах сроки выплаты компенсации, нарушаются требования законодательства о предельной наполняемости дошкольных образовательных учреждений, права льготных категорий граждан, связанные с недостаточностью количества дошкольных образовательных учреждений. Сформировалась практика, когда в первоочередном порядке осуществляется приём детей граждан, заключивших с образовательным учреждением договоры о сотрудничестве. В такие договоры, а также в уставы и иные локальные акты образовательных учреждений включаются положения, обязывающие родителей ежемесячно вносить денежные средства, оказывать помощь дошкольным образовательным учреж-

дениям в реализации уставных задач. Сложившаяся ситуация способствует совершению должностными лицами коррупционных деяний.

При отмеченной недостаточности мест в дошкольных учреждениях выявляются факты использования помещений не по целевому назначению. Зачастую они передаются различным структурам без соответствующего оформления гражданско-правовых отношений. Договоры аренды помещений заключаются без проведения предварительной экспертной оценки последствий этих договоров для обеспечения образования, воспитания, развития детей. В ряде случаев экспертные комиссии дают положительные заключения о возможности совершения сделок, тогда как в действительности они ухудшают условия ведения образовательного процесса и положение детей. Такие нарушения выявлены более чем в 15 субъектах Федерации. Аналогичные нарушения выявлялись и в отношении государственных образовательных учреждений.

По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в сфере образования в январе — июне 2008 года выявлено 8763 преступления экономической направленности, 1669 лиц, совершивших преступления, окончены расследованием уголовные дела по 7198 преступлениям, из них по 5641 уголовные дела направлены в суд. За указанный период в сфере образования выявлено 5031 преступление, совершённое против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, 1620 фактов дачи и получения взятки.

В рамках реализации приоритетного национального проекта "Образование" сотрудниками МВД России совместно со специалистами отделов образования администраций субъектов Российской Федерации проводятся выборочные проверки обоснованности выплат вознаграждений учителям за классное руководство. Осуществляются встречные проверки участников конкурсных процедур, направленные на выявление фактов фальсификации информации, представляемой участниками конкурсов. Профилактические, проверочные и оперативно-розыскные мероприятия по сопровождению приоритетного национального проекта "Образование" разработаны и организованы МВД России с учётом опыта, накопленного в результате проведения ежегодных оперативно-профилактических мероприятий, а также с учётом работы по

оперативному сопровождению федеральной целевой программы "Дети России" на 2003—2006 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2002 года № 732, федеральной программы развития образования, утверждённой Федеральным законом "Об утверждении Федеральной программы развития образования" от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ, и федеральной целевой программы "Развитие единой образовательной информационной среды (2001—2005 годы)", утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2001 года № 630.

К наиболее распространённым формам коррупционных преступлений в системе образования можно отнести следующие: нецелевое использование и хищение бюджетных средств, злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий, дача и получение взятки, изготовление и сбыт поддельных дипломов, использование заведомо подложных дипломов о высшем образовании, совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях.

В информационных материалах, поступивших из Министерства образования и науки Российской Федерации, основной акцент сделан на результатах, достигнутых в ходе реализации мероприятий приоритетного национального проекта "Образование" в 2006—2008 годах. По данным министерства, государственная поддержка оказана 57 образовательным учреждениям высшего профессионального образования, внедряющим инновационные образовательные программы. Объём средств федерального бюджета, направленных на поддержку вузов — победителей конкурсного отбора, составил 30 миллиардов рублей. Денежные средства направляются на переподготовку и повышение квалификации преподавателей, приобретение лабораторного оборудования, программного обеспечения и модернизацию учебных аудиторий.

За три года реализации национального проекта государственная поддержка на конкурсной основе оказана 9 тысячам общеобразовательных учреждений, внедряющим инновационные образовательные программы. Общий объём средств государственной поддержки со-

ставил 9 миллиардов рублей. В рамках мероприятий по денежному поощрению лучших учителей в 2006—2008 годах государственная поддержка оказана 30 тысячам лучших учителей Российской Федерации. В рамках внедрения современных образовательных технологий в 2006—2008 годах обеспечен доступ к сети Интернет 52 064 общеобразовательным учреждениям, во все субъекты Российской Федерации доставлено 55 530 комплектов стандартного (базового) пакета программного обеспечения, что составляет 100 процентов от запланированного количества пакетов. Всего за время реализации национального проекта общий объём финансирования на реализацию данного мероприятия составил 6,6 миллиарда рублей. В ходе реализации направления "Сельский школьный автобус" в 2006—2008 годах закуплено и поставлено в субъекты Российской Федерации более 4800 автобусов за счёт средств федерального бюджета и около 5000 автобусов за счёт средств субъектов Российской Федерации. Поставка автобусов в сельские школы позволила сделать более доступным качественное образование для более чем 140 тысяч учащихся. Впервые в рамках национального проекта нормативно закреплён статус классного руководителя, данный вид деятельности включён в структуру заработной платы учителя, что значительно повысило мотивацию педагогических работников к осуществлению воспитывающей деятельности.

Одной из причин многочисленных нарушений является ненадлежащее исполнение Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки возложенных на неё функций, в том числе по лицензированию, аккредитации образовательной деятельности и контролю за соблюдением вузами и их филиалами лицензионных условий и требований. Нередко аккредитационным органом по одним и тем же основаниям принимаются прямо противоположные решения по вопросу государственной аккредитации вузов, что, в свою очередь, является серьёзным коррупциогенным фактором. Это в некоторой степени является следствием отсутствия персональной ответственности председателей и членов экспертных комиссий по государственной аккредитации образовательных учреждений за полноту, объективность и достоверность их заключений.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что коррупцией охвачена практически вся система образования. Согласно исследованиям, проведённым в сентябре 2008 года ВЦИОМ, сфера образования занимает шестое место среди наиболее коррумпированных сфер и институтов общества. Правонарушения коррупционного характера выявлены как в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, так и в частных, как в дошкольных учреждениях, так и в школах и вузах.

Анализ информации, поступившей в ответ на запросы Комиссии, свидетельствует о том, что основными причинами распространения коррупции в сфере образования являются следующие: несовершенство законодательства и пробелы в правовом регулировании в области образования, недостатки организационно-контрольных механизмов, отсутствие персональной ответственности председателей и членов экспертных комиссий по государственной аккредитации, ряд социально-экономических проблем, не находящих разрешения на протяжении нескольких лет.

По данным социологического опроса, проведённого ВЦИОМ в сентябре 2008 года, почти каждый пятый опрошенный, а именно 21 процент, считал, что корень проблемы — в низком уровне правовой культуры и законопослушания у подавляющего большинства населения. Этот показатель на 3 процента выше, чем в ноябре 2006 года, когда к такому мнению склонялись 18 процентов респондентов.

Коррупция в сфере образования влечёт весьма серьёзные и опасные последствия, а именно: ущемление либо нарушение конституционного права граждан бесплатно получать на конкурсной основе высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении; дискриминация граждан по уровню доходов при поступлении в высшие учебные заведения, при сдаче экзаменов, защите дипломных работ; ущемление прав льготных категорий граждан; ухудшение качества образовательных услуг; ухудшение качества подготовки специалистов и, как следствие, недостаток профессиональных кадров; ухудшение социально-экономического положения страны.

Общество признаёт само существование коррупции в сфере образования и понимает её опасность. Согласно данным опроса ВЦИОМ за сентябрь 2008 года, три четверти россиян — 74 процента — отмечают высокую или очень высокую степень распространения коррупции в обществе, только 19 процентов респондентов посчитали её средней, лишь 1 процент — низкой и никто не сказал, что коррупции нет совсем. Более половины, а точнее 53 процента наших соотечественников, считают, что материальное вознаграждение, в том числе подарки, за ту работу, которую люди различных профессий (врачи, учителя) должны делать бесплатно, столь же опасное явление, что и коррупция во властных органах. Два года назад к такому мнению склонялись две трети наших сограждан — 61 процент. Напротив, по сравнению с 2006 годом возросла доля тех, кто считает, что подобные действия не имеют ничего общего с поощрением коррупции, — с 30 процентов до 38 процентов.

Что касается вопроса о том, кто и как должен бороться с коррупцией, то, по результатам опроса ВЦИОМ за ноябрь 2006 года, россияне склонны считать, что в первую очередь с коррупцией должны бороться правоохранительные органы — так думают 40 процентов опрошенных, в то же время успешной эту борьбу считают лишь 12 процентов. В соответствии с опросом, проведённым в сентябре 2008 года, только 7 процентов россиян видят прогресс в борьбе с коррупцией за последний год, 43 процента не видят никакого результата, 32 процента отмечают, что результаты есть, но они не слишком значительны, а в 10 процентах случаев наши сограждане склонны видеть скорее ухудшение ситуации.

По данным опроса ВЦИОМ за октябрь 2008 года, 48 процентов россиян не одобряют такой способ борьбы с коррупцией, как государственный контроль над крупными покупками граждан. Порог суммы крупной покупки, начиная с которого россияне считают необходимым государственный контроль над нею, — около 1 миллиона рублей. Что касается такого способа, как публичные жестокие наказания за коррупцию (например, отрубание головы или других частей тела), то 51 процент россиян считают, что он не поможет в борьбе с нею, 39 процентов выражают противоположное мнение. Не одобрили бы введение публич-

ной казни как элемента борьбы с коррупцией в России 59 процентов наших сограждан, приветствовали бы такой шаг 30 процентов опрошенных. Чаще других одобряют введение публичной казни за взяточничество респонденты с начальным или средним образованием — 32—36 процентов, а также сторонники КПРФ — 44 процента и сторонники ЛДПР — 43 процента.

По результатам опроса, проведённого в июле 2008 года, наиболее эффективное средство предотвращения коррупции в вузах — ужесточение наказаний для тех, кто берёт взятки: свыше половины опрошенных — 54 процента — полагают, что эта мера способна предотвратить коррупцию, причём за три года число сторонников этой меры возросло на 9 процентов. Увеличилось и число тех респондентов, кто считает действенной мерой введение наказаний для родителей, дающих взятки, — с 23 процентов до 31 процента.

Отношение к единому государственному экзамену за три года сохраняется прежнее: считают введение ЕГЭ эффективной мерой борьбы с коррупцией в системе образования 14—16 процентов опрошенных. Менее популярными стали меры, предполагающие повышение зарплаты преподавателям, — снижение числа тех, кто считает это действенным, с 41 процента до 25 процентов, а также перевод всех дополнительных расходов в официально платные — с 22 процентов до 18 процентов — и переход к платному образованию вообще — с 11 процентов до 7 процентов.

По данным опроса за октябрь 2008 года, каждый третий россиянин — 31 процент — готов уведомить об известных ему фактах коррупции правоохранительные органы, столько же — 30 процентов — не станут сообщать о них никому. Два года назад готовы были обратиться в правоохранительные органы 24 процента, не стали бы сообщать никому 29 процентов.

Министерство внутренних дел Российской Федерации во взаимодействии с другими правоохранительными и контролирующими органами на постоянной основе осуществляет комплекс оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений в сфере образования. Основной акцент в проводимой работе сделан на своевременное полу-

чение информации от министерств и ведомств об объектах финансирования, сроках направления денежных средств и принятие решений о проведении соответствующих проверочных мероприятий.

В рамках комплексной программы мероприятий МВД России по усилению борьбы с коррупцией на 2007—2008 годы осуществляется проведение организационных, оперативно-розыскных мероприятий и профилактических операций по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений в сфере образования. С целью выявления фактов хищения, вымогательства, халатности, а также иных экономических и должностных преступлений в сфере образования сотрудники министерства принимают участие в работе конкурсных комиссий, созданных при федеральных агентствах по образованию.

МВД России планирует уделять основное внимание повышению качества оперативных разработок коррумпированных должностных лиц, выявлению и пресечению вызывающих повышенный общественный резонанс преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Планируется продолжение проведения мероприятий, направленных на противодействие коррупционным преступлениям в сфере образования, а также по сопровождению приоритетного национального проекта "Образование".

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции органами прокуратуры на постоянной основе проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как на региональном, так и на федеральном уровнях. Так, в ходе проверки нормативных правовых актов органов исполнительной власти в первом полугодии 2008 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации выявлено 1392 коррупционных фактора, 413 из которых сопряжено с нарушением действующего законодательства.

На запрос Комиссии в органы внутренних дел представить материалы, характеризующие состояние коррупции в сфере образования, поступила информация из Генеральной прокуратуры, содержащая законодательные предложения о мерах, направленных на снижение уровня коррупции, а именно:

усовершенствовать механизм реализации статьи 52² Закона Российской Федерации № 3266-1 "Об образовании" в отношении компенсации части родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Для этого внести изменения в пункт 1 этой статьи, предусмотрев замену компенсационных выплат снижением родительской платы на соответствующую сумму;

вести персональную ответственность председателей и членов экспертных комиссий по государственной аккредитации образовательных учреждений Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки за принятие решений по аккредитации с нарушением установленного порядка;

конкретизировать утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 № 849 перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребёнка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Названный перечень содержит затраты на приобретение услуг (пункт 2) и на прочие расходы (пункт 3), что позволяет включать затраты в родительскую плату по усмотрению должностных лиц.

Основываясь на данных анализа практики прокурорского надзора, можно сделать вывод, что контролирурующие органы не в полной мере выполняют возложенные на них функции, как правило, они работают по уже свершившимся фактам и мало используют возможности упреждающего контроля.

Выявленные нарушения законодательства в системе образования свидетельствуют о необходимости принятия дополнительных законодательных мер, направленных на противодействие коррупции в сфере образования, а также ужесточение персональной ответственности должностных лиц учреждений данной сферы за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций.

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

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

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

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

Названный вид конфискации позволяет изымать имущество осуждённого за коррупционные преступления, когда его размер явно не соответствует законным источникам доходов и имеются обоснованные подозрения, что оно нажито преступным путём, в частности за счёт коррупции. Введение такого правового института предполагает возложе-

ние бремени доказывания законности происхождения имущества на заинтересованное лицо.

Конституционный Суд Российской Федерации, говоря о возможности введения в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ) понятия конфискации "in rem", отмечает, что правовой институт возложения на обвиняемого в преступлении обязанности доказывать законность происхождения имущества и доходов впервые был зафиксирован на международном уровне в Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, ратифицированной нашей страной в 1990 году. Названная конвенция (пункт 7 статьи 5) предлагает каждому государству — участнику договора "рассмотреть возможность обеспечения переноса бремени доказывания законного происхождения предполагаемых доходов или другой собственности, подлежащих конфискации, в той степени, в какой такая мера соответствует принципам её национального законодательства и характеру судебного и иного разбирательства".

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

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

В данной связи целесообразно уделить внимание положениям о:

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

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

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

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

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

Особое внимание заслуживает позиция Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которая указывает на различие конфискации в уголовном порядке и конфискации вне уголовного производства. Указанная разница прослеживается прежде всего в процедуре изъятия активов. Конфискация в уголовном порядке предполагает ведение уголовного судопроизводства и вынесение обвинительного приговора, в то время как конфискация вне уголовного производства не требует ни того ни другого. Существует ряд процессуальных различий, характеризующих каждый вид конфискации.

Конфискация в уголовном порядке — это решение *in personam*, то есть она направлена против конкретного лица. Такая конфискация требует уголовного судопроизводства и обвинительного приговора и нередко является частью наказания. В некоторых странах решение о конфискации принимается на основе более низкого критерия доказанности (исходя из принципа сравнения вероятностей) по сравнению с вынесением приговора по делу в целом. Требование об осуждении в уголовном порядке означает, что сначала государство должно доказать вину подсудимого "при отсутствии обоснованного в том сомнения", то есть представить такие доказательства, чтобы судья был глубоко убеждён в виновности подсудимого (принцип глубокой убеждённости).

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

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

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

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

преступник скончался до возбуждения дела или умер до вынесения приговора (со смертью обвиняемого уголовное преследование прекращается);

преступник имеет правовой иммунитет, защищающий его от уголовного преследования;

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

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

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

недостаточно доказательств для уголовного преследования.

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

Тот же тип конфискации применяется в случаях, когда:

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

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

Конфискация активов вне уголовного производства особенно эффективна в тех случаях, когда речь идёт об изъятии преступных доходов у кор-

руммированных политиков и о возвращении похищенных средств гражданам пострадавшего государства. Хотя конфискация этого типа не должна подменять собой уголовное преследование, во многих случаях (особенно в контексте коррупции государственных должностных лиц) это единственный способ изъять криминальные доходы и свершить правосудие.

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

Генеральная прокуратура Российской Федерации отмечает, что механизм конфискации активов вне уголовного производства "in rem" может быть создан на базе любой правовой системы. Это следует из подпункта "с" пункта 1 статьи 54 Конвенции ООН против коррупции, где сказано, что каждое государство-участник должно рассмотреть вопрос о введении конфискации вне уголовного производства. В конвенции не выделяется какая-либо одна правовая традиция и не говорится о том, что существующие различия между правовыми системами могут помешать внедрению механизма гражданской конфискации. Напротив, в соответствии с нормами конвенции конфискация активов вне уголовного производства рассматривается как эффективный инструмент борьбы с коррупцией в любой юрисдикции вне зависимости от правовых традиций.

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

Часть вторая статьи 14 УПК РФ устанавливает, что подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту по-

дозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения. Данная норма обусловлена строгим и неукоснительным соблюдением закреплённого в статье 49 Конституции Российской Федерации права обвиняемого не доказывать свою невиновность. На этой конституционной основе базируются все основные принципы уголовного и уголовно-процессуального права Российской Федерации. При этом часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации предусматривает, что "никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда".

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

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

Учитывая изложенное, МВД России, а также Минюст России отмечают, что введение рассматриваемых новелл повлечёт изменение основ и принципов российского законодательства, и одновременно указывают на необходимость детального изучения международного опыта

в данной области, а также возможности его применения в законодательстве Российской Федерации.

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

Правоприменительная практика института конфискации как иной меры уголовно-правового характера

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

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

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

Статистика свидетельствует, что широкого применения конфискации как иная мера уголовно-правового характера не получила. В 2007 году эта мера применялась судами в России лишь в 73 случаях.

В дальнейшем количество случаев её применения увеличилось. Так, в 2008 и 2009 годах эта мера была применена в отношении 511 и 587 осуждённых соответственно. Однако объёмы конфискованного имущества несопоставимы с ущербом, нанесённым преступлениями. Например, за 2007 год по окончанным и приостановленным уголовным делам по коррупции общий размер ущерба составил 5 миллиардов 632 миллиона рублей, одновременно общий объём имущества, на которое был наложен арест в целях возможной конфискации, был равен 608 тысячам рублей.

Изучение материалов оперативного опроса верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов, проведённого Верховным Судом Российской Федерации, показал, что практика применения судами положений главы 15¹ "Конфискация имущества" (введённой в УК РФ Федеральным законом от 22 июля 2006 года № 153-ФЗ) до настоящего времени не получила широкого распространения.

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

Опрос судов показал, что в течение 2007 года судами не рассматривались уголовные дела о финансировании терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества и, соответственно, решения о конфискации имущества, предусмотренного пунктом "в" статьи 104¹ УК РФ, не принимались. Вместе с тем общая стоимость конфискованного имущества составила около 35 миллионов рублей. При оценке размера конфискованного имущества следует учитывать, что стоимость орудий преступления, конфискованных по решению суда, на практике не определяется.

Анализируя полученные данные, следует иметь в виду, что вопрос о конфискации орудий преступления разрешается судами преимущественно в соответствии со сложившейся судебной практикой на основании пункта 1 части третьей статьи 81 УПК РФ, в частности, конфиску-

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

В ряде случаев, разрешая вопрос о конфискации имущества, суды ссылаются и на положения статьи 81 УПК РФ и на статью 104¹ УК РФ. Например, судья Омского районного суда Омской области, признав гражданина Киргизии Махаматжанова виновным в приготовлении к незаконному сбыту наркотического средства (героина) в крупном размере и контрабанде указанного средства, принял решение о конфискации принадлежащего осуждённому автомобиля "Хонда Одиссей", который был оборудован тайником для хранения героина и использовался виновным для ввоза наркотического средства на территорию Российской Федерации с сокрытием от таможенного контроля (приговор от 24 августа 2008 года).

Содержащееся в пункте "г" статьи 104¹ УК РФ предписание о конфискации принадлежащих виновному орудий преступления дублирует ранее предусмотренные аналогичные положения уголовно-процессуального законодательства, что дезориентирует правоприменителей, особенно с учётом того что в статье 81 УПК РФ речь идёт лишь о судьбе признанных вещественными доказательствами орудий преступления, а в пункте "г" статьи 104¹ УК РФ наряду с орудиями перечислены также оборудование и иные средства совершения преступления. Причём в тексте этой нормы нет чётких указаний, относится ли она к любым преступлениям или лишь к тем, которые перечислены в пункте "а" ста-

тьи 104¹ УК РФ, в связи с чем представляется, что необходимо унифицировать подход к решению этого вопроса в УК РФ и УПК РФ.

Несмотря на относительно небольшой срок действия статьи 104¹ УК РФ, следует отметить, что начала формироваться следственно-судебная практика, когда признаются вещественными доказательствами и затем конфискуются по решению суда не только орудия, но также оборудование и иные средства совершения преступления, принадлежащие обвиняемому. В частности, приговором Батайского городского суда Ростовской области от 10 декабря 2007 года Каширов был признан виновным в похищении, умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, насильственных действиях сексуального характера, изнасиловании, совершённых с особой жестокостью в отношении потерпевшей. Каширов оборудовал свой гараж специально для похищения человека, отгородив для этого кирпичной стенкой помещение с дверью, запираемой брусом, в подвале гаража сделал вытяжку, прикрепил к стене цепь, которую затем закрепил на шее потерпевшей. Похищенную им потерпевшую Каширов содержал в своём гараже в течение десяти дней до момента освобождения её сотрудниками милиции. Установив эти обстоятельства, суд принял решение конфисковать у осуждённого гараж в гаражном кооперативе "Мирный" как оборудование совершения преступления, предусмотренного статьёй 126 УК РФ.

Как следует из материалов, представленных Академией управления МВД России, причина неиспользования конфискации в практике борьбы с преступностью прежде всего лежит в неудовлетворительном законодательном регулировании этой меры. В статье 104¹ УК РФ законодатель смешал три различных вида конфискации, не указал основания и цели её применения, сформулировал не совсем удачный перечень так называемых конфискационных преступлений. Кроме того, остаются неразрешёнными вопросы назначения конфискации имущества при вердикте присяжных о снисхождении, при назначении наказания ниже низшего предела, при неоконченном преступлении, условном осуждении, отсрочке исполнения приговора и в некоторых других случаях. Остаётся законодательно неурегулированной проблема исполнения конфискации в случаях, когда у виновного имущество отсутствует.

Конфискация имущества, предусмотренная статьёй 104¹ УК РФ, позволяет конфисковывать и то, что нажито преступным путём, и то, что получено на законных основаниях, поэтому можно выделить три вида конфискации.

Первый вид конфискации закреплён в пунктах "а" и "б" части первой статьи 104¹ УК РФ. Согласно этим пунктам конфискации подлежат деньги, ценности и иное имущество, полученное в результате совершения так называемых конфискационных преступлений, упомянутых в пункте "а" части первой статьи 104¹ УК РФ, а также любые доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу. Конфискации также подлежат деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы.

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 19 от 16 октября 2009 года "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий", в пункте 23, закреплено положение о том, что судам следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом "а" части первой статьи 104¹ УК РФ деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате преступления, предусмотренного статьёй 285 УК РФ, и любые доходы от этого имущества подлежат конфискации, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу.

Конфискация, закреплённая в пунктах "а", "б" части первой статьи 104¹ УК РФ: является принудительной; назначается только судом по своему усмотрению; применяется к лицам, совершившим преступление; не содержится в санкциях статей Особенной части УК РФ; по своему содержанию связана с определёнными правоограничениями (особенно когда изымаются доходы от имущества); не имеет карательного свойства, так как изымается имущество, на которое лицо не имеет права собственности, и доходы, полученные от имущества, на которое отсутствует право собственности; имеет своей целью восстановление нарушенных общественных отношений и предупреждение совершения новых преступлений. Таковую конфискацию можно считать иной мерой

уголовно-правового характера, так как она обладает всеми вышеназванными признаками иных мер уголовно-правового характера.

Второй вид конфискации закреплён в пункте "в" части первой статьи 104¹ УК РФ. Согласно этому пункту конфискации подлежат деньги, ценности и иное имущество, используемое или предназначенное для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации). В пункте "в" части первой статьи 104¹ УК РФ предусмотрена возможность конфискации имущества осуждённого, нажитого в том числе законным путём, в случае если деньги, ценности и иное имущество используется или предназначено для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации). Данный вид конфискации не укладывается в рамки иных мер уголовно-правового характера, так как имеет карательное свойство, поскольку изымается имущество, на которое лицо имеет право собственности. Таковую конфискацию следует считать видом наказания, которое может использоваться как дополнительное. Таковым она станет после прямого указания на это в УК РФ.

Третий вид конфискации закреплён в пункте "г" части первой статьи 104¹ УК РФ. Это конфискация орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемому. Эти предметы могут быть приобретены на преступно нажитые деньги или на деньги, полученные законным путём (в уголовном законодательстве ряда зарубежных стран, например в уголовном кодексе Швейцарии, такая конфискация относится к мерам безопасности), поэтому в отличие от иных мер уголовно-правового характера при конфискации орудий совершения преступления, по мнению некоторых авторов, присутствует элемент кары.

Деньги, ценности и иное имущество в соответствии с пунктом "б" части первой статьи 104¹ УК РФ могут быть конфискованы по приговору суда, только если они получены в результате совершения преступления. Законодатель отказался от ранее существовавшей формулировки "имущество, нажитое преступным путём". Несмотря на существующую разницу в терминологии, не вызывает сомнения тот факт, что общим признаком для всех изымаемых предметов является их связь с преступным деянием. Новая формулировка "полученное в результате соверше-

ния преступления" более предпочтительна, так как имущество может оказаться в противоправном владении виновного также в случае совершения им преступления в форме бездействия, например путём незаконного удержания каких-либо материальных ценностей.

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

В соответствии со статьёй 73 УПК РФ по каждому уголовному делу необходимо доказывать обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьёй 104¹ УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации). Таким образом, имущество, полученное в результате совершения преступления, — это имущество, взятое, приобретённое при вручении, добытое, произведённое в итоге соответствующего преступления.

Для повышения эффективности главы 15¹ УК РФ Верховным Судом Российской Федерации был высказан ряд предложений по законодательным мерам, направленным на совершенствование института конфискации имущества.

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

2. Точно сформулировать перечень преступлений, совершение которых может повлечь конфискацию полученного в результате имущества, поскольку конструкция статьи 104¹ УК РФ содержит в себе противоречия, ведущие к различному толкованию закреплённых в законе норм о конфискации имущества. Несмотря на то что в пункте "а" части первой статьи 104¹ УК РФ установлен закрытый перечень статей, по которым возможно применение конфискации, остаётся возможность расширительного толкования данной статьи, поскольку далее пункт "б" этой статьи устанавливает, что конфискации подлежат деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы. При этом в пункте "б", а также в пункте "г" данной статьи не определена сфера действия этой нормы, то есть законодателем не установлено, может ли конфискация имущества (либо орудий, оборудования или иных средств преступления) последовать за совершение любого предусмотренного Особенной частью УК РФ преступления либо только в случае совершения преступлений, указанных в пункте "а" статьи 104¹ УК РФ.

Одновременно судами отмечается непоследовательность законодателя в формировании исчерпывающего перечня преступлений, при совершении которых возможна конфискация имущества (пункт "а" части первой статьи 104¹ УК РФ). В нём указаны девятнадцать преступлений средней тяжести и даже девять преступлений небольшой тяжести, но отсутствует легализация преступных доходов (статьи 174 и 174¹ УК РФ) как преступление, в целях противодействия которому применение конфискации является категорическим требованием международных соглашений.

3. Внести изменения в редакцию статьи 104¹ УК РФ, изложив часть третью в следующей редакции: "Имущество, указанное в частях первой и второй настоящей статьи, переданное осуждённым другому лицу (организации), подлежит конфискации, если оно передано безвозмездно или за цену, существенно отличающуюся от его действительной стоимости, а также если лицу, принявшему имущество, заведомо известно о том, что это имущество получено в результате совершения преступления".

4. Статьёй 104² УК РФ установлено, что, если конфискация определённого предмета, входящего в имущество, указанное в статье 104¹

УК РФ, на момент принятия судом решения о его конфискации невозможно вследствие его использования, продажи или по иной причине, суд выносит решение о конфискации денежной суммы, соответствующей стоимости данного предмета. Комментируя содержание статьи 104² УК РФ, многие суды указывают на то, что в этой статье не определено, какая именно стоимость данного предмета — рыночная, инвентаризационная, остаточная или стоимость, по которой данный предмет был реализован лицом, совершившим преступление, — должна учитываться при решении соответствующего вопроса.

5. На основании статьи 104¹ УК РФ при решении вопроса о конфискации имущества в соответствии со статьями 104¹ и 104³ УК РФ в первую очередь должен быть решён вопрос о возмещении ущерба, причинённого законному владельцу. Подобная редакция этой статьи (в случае буквального толкования понятия "ущерб"), по мнению ряда судов, не вполне корректна, поскольку понятие "ущерб" упоминается в ней лишь применительно к утрате или повреждению имущества. Вместе с этим понятие "реальный ущерб" является составной частью понятия "убытки", в которое также включаются неполученные доходы, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Кроме того, в соответствии с частью первой статьи 151 Гражданского кодекса Российской Федерации, если гражданину причинён моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие ему другие нематериальные блага, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. Таким образом, гражданско-правовое понятие "вред" является более широким по отношению к понятию "ущерб", поскольку наряду с ущербом оно включает в себя упущенную выгоду и моральный вред.

В связи с вышеизложенным, по мнению судов, в статье 104³ УК РФ целесообразно заменить понятие "ущерб" на "вред".

6. В соответствии со статьёй 104¹ УК РФ конфискация имущества представляет собой принудительное безвозмездное обращение по решению суда в собственность государства имущества, указанного в пунктах "а" — "г" этой статьи.

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

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

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

Исходя из содержания части первой статьи 104¹ УК РФ неясно, каким же образом следует оформлять решение суда о конфискации имущества. Из статьи 299 УПК РФ следует, что вопрос о том, доказано ли, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, разрешается судом при постановлении приговора. Однако в статье 104¹ УК РФ ведётся речь не о приговоре суда, а о судебном решении. Таким образом, законодателю необходимо ответить на интересующий правоприменителей вопрос: что законодателем понималось под решением суда в контексте статьи 104¹ УК РФ?

7. Изучение судебной практики и анализ законодательства показали, что, несмотря на введение в действие с 1 января 2007 года главы 15¹ УК РФ, вопрос о судьбе предметов контрабанды, то есть товаров и иных предметов, незаконно перемещаемых через российскую таможенную границу (включая деньги и валютные ценности), по-прежнему законодательно не урегулирован и продолжает вызывать у судов трудности при его разрешении.

Предусмотренная пунктом "а" статьи 104¹ УК РФ конфискация предметов, полученных в результате совершения контрабанды, по нашему мнению, не может применяться в отношении предметов контрабанды, если в материалах дела отсутствуют доказательства того, что указанное имущество получено виновным преступным путём, то есть в результате совершения преступления (как, например, деньги, полу-

ченные лицом в качестве взятки, или имущество, похищенное виновным, и так далее). При этом незаконное перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации, наказуемое в соответствии с главой 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влечёт конфискацию таких товаров ввиду прямого предписания в санкции этой нормы.

Учитывая существующую правовую неопределённость в решении вопроса о судьбе вещественных доказательств, каковыми признаются предметы контрабанды, судами предлагается дополнить статью 104¹ УК РФ пунктом "д" следующего содержания: "денег, ценностей и иного имущества, явившегося предметом преступления, предусмотренного статьёй 188 настоящего Кодекса", а также внести соответствующие дополнения в пункт 4 части третьей статьи 81 УПК РФ.

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

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

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

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

РАЗДЕЛ IV
Заключения Комиссии Государственной Думы
по законодательному обеспечению противодействия
коррупции на проекты федеральных законов
в целях выявления положений, способствующих
созданию условий для проявления коррупции

Заключение на проект федерального закона № 358290-5
"О внесении изменения в статью 18
Федерального закона "О рекламе"

(внесён депутатом Государственной Думы М. Л. Коробовым)

Во исполнение поручения Председателя Государственной Думы Б. В. Грызлова от 29 января 2011 года № 1.1-737 Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) в рамках задач по анализу федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, совместно с привлечёнными в качестве независимых экспертов членами экспертного совета при Комиссии с учётом мнения Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведена экспертиза на коррупциогенность статьи 18 Федерального закона "О рекламе" в связи с проектом федерального закона № 358290-5 "О внесении изменения в статью 18 Федерального закона "О рекламе" (далее — законопроект).

На основании сделанных экспертами выводов, замечаний и предложений Комиссия считает важным отметить следующее.

Анализ статьи 18 Федерального закона "О рекламе" (далее — Федеральный закон) на предмет наличия в указанной норме коррупциогенных факторов показал, что указанная статья содержит положения, предусматривающие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Так, часть 1 статьи 18 Федерального закона предусматривает запрет на распространение рекламы по сетям электросвязи при отсутст-

вии предварительного согласия абонента на получение рекламы. Однако согласно этому же пункту рекламодатель обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием.

Данная формулировка допускает сам факт несанкционированного распространения рекламы и тем самым переводит прямой запрет в разряд отлагательного, исключение этого спорного предложения усилило бы правовую защиту абонентов. Кроме того, вызывает сомнение вопрос о состоятельности использования в тексте нормы термина "немедленно", как предполагающего принятие решения в том виде, в котором это может восприниматься рекламодателем исключительно субъективно.

Вместе с тем часть 1 статьи 18 Федерального закона не указывает на то, каким образом должно быть выражено предварительное согласие абонента или адресата на получение рекламы, в связи с чем подобная неопределённость может позволить рекламодателю использовать правовую конструкцию молчаливого акцепта, которая вытекает из закона, обычаев делового оборота или из прежних деловых отношений сторон. Такая норма является обременительной для граждан и организаций, поскольку любое действие (например, указание номера телефона) или простое молчание может быть истолковано как согласие на получение рекламы.

Положения части 2 статьи 18 Федерального закона не обеспечивают в достаточной степени защиту граждан от нежелательной рекламы. Даже при участии человека (специалиста) на этапе выбора абонентских номеров дозванивание или рассылка рекламы происходит автоматически, следовательно, в действующей редакции части 2 статьи 18 не решается задача недопущения автоматического дозванивания и автоматической рассылки при распространении сообщений рекламного характера, что нарушает права и законные интересы граждан.

По мнению членов экспертного совета при Комиссии, можно предложить следующую формулировку пункта 2 статьи 18, которая позволит исключить данное неопределённое понятие: "Запрещается использование сетей электросвязи для распространения рекламы в случаях, когда выбор и (или) набор абонентского номера не осуществляется че-

ловеком (автоматическое дозвонивание, автоматическая рассылка), если на такой способ рассылки не получено предварительное письменное согласие абонента или адресата".

Применительно к законопроекту необходимо отметить, что из пояснительной записки к нему следует, что основанием для установления запрета на передачу рекламной информации с использованием автоматики является возможность различного толкования требования об обязательном участии человека в распространении рекламы.

Действительно, в настоящее время законодательством не установлены формы и объём участия человека в распространении рекламы с помощью сетей электросвязи, а также отсутствует нормативное определение понятия "распространение рекламы", что может повлечь нарушение прав и законных интересов распространителей и получателей рекламы. Тем не менее вызывает сомнение содержащееся в законопроекте предложение исключить из Федерального закона положение о том, что "рекламораспространитель обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием". Отсутствие данной нормы в статье 18 может явиться чрезвычайно обременительным для абонента или адресата, поскольку такая ситуация привносит неопределённость и, соответственно, усложняет процедуру прекращения рекламной рассылки.

Представляется, что в законопроекте нецелесообразно сохранять используемое в пункте 2 статьи 18 Федерального закона понятие "без участия человека", которое является значительно коррупциогенным в силу его абсолютной неопределённости: имеется возможность различных толкований данного понятия в интересах крупных субъектов рынка и в ущерб правам граждан.

Комиссия рекомендует учесть приведённые выше замечания и предложения в работе по совершенствованию норм Федерального закона "О рекламе", а также при подготовке к рассмотрению Государственной Думой проекта федерального закона № 358290-5 "О внесении изменения в статью 18 Федерального закона "О рекламе".

**Заключение на проект федерального закона № 497703-4
"Технический регламент "О безопасности рекламных
конструкций и их территориального размещения"**

(внесён депутатами Государственной Думы С. В. Железняком,
С. Ю. Осадчим и Е. Н. Галичаниным в период исполнения им
полномочий депутата Государственной Думы)

Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции совместно с независимыми экспертами проведена антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона № 497703-4 "Технический регламент "О безопасности рекламных конструкций и их территориального размещения" (далее — законопроект).

Законопроектом предлагается установить требования по обеспечению защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества при проектировании, производстве, размещении, монтаже, эксплуатации и утилизации рекламных конструкций на территории Российской Федерации.

Анализ законопроекта на предмет возможного наличия в нём норм, практическое применение которых могло бы способствовать коррупции, проводился на основании методических материалов по первичному анализу на предмет коррупциогенности законодательного акта и позволил сделать следующие выводы.

1. В пункте 4 статьи 19 Федерального закона "О рекламе" устанавливается обязательность соответствия рекламной конструкции и её территориального размещения требованиям технического регламента.

На сегодняшний день технический регламент, устанавливающий требования к рекламной конструкции и её территориальному размещению, отсутствует, что создаёт трудности или препятствует реализации отдельных положений законодательства о рекламе. Следовательно, представленный законопроект призван восполнить существующий пробел в правовом регулировании отношений в сфере рекламной деятельности. Так как наличие пробела в правовом регулировании признаётся коррупциогенным фактором, его устранение путём принятия дан-

ного законопроекта можно рассматривать как меру, направленную на устранение этого коррупционного фактора.

2. В статье 9 Федерального закона "О техническом регулировании" допускается утверждение технического регламента либо федеральным законом, либо постановлением Правительства Российской Федерации. Следует отметить, что установленная указанной статьёй процедура публичного обсуждения проекта технического регламента одинакова при утверждении как федеральным законом, так и постановлением Правительства Российской Федерации. В этой связи принятие технического регламента, устанавливающего требования к рекламным конструкциям и их территориальному размещению, федеральным законом вполне обоснованно.

3. Трёхлетний срок, установленный в статье 23 законопроекта, для приведения рекламных конструкций в соответствие с требованиями технического регламента представляется достаточным для обеспечения прав и законных интересов собственников рекламных конструкций.

4. В качестве коррупционного фактора в представленном законопроекте можно отметить недостаточно чёткое определение субъекта, уполномоченного осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением содержащихся в нём требований.

В статье 19 законопроекта государственный контроль (надзор) за соблюдением установленных требований возлагается как на уполномоченные органы исполнительной власти, так и на подведомственные им государственные учреждения, причём роль последних в осуществлении государственного контроля (надзора) никак не раскрывается.

Формулировка нормы, содержащейся в пункте 10 статьи 18 законопроекта, порождает правовую неопределённость относительно того, кому именно — уполномоченному органу государственной власти или подведомственному государственному учреждению — аккредитованная независимая экспертная организация (испытательная лаборатория, центр) должна направить копию своего заключения в случае обнаружения дефектов, представляющих угрозу для жизни или здоровья граждан или причиняющих вред имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу. Для устранения данной правовой неопределённости представляется допустимым

рассмотреть вопрос об исключении из текста пункта 10 статьи 19 законопроекта одного из названных субъектов государственного контроля (надзора).

5. В законопроекте отмечаются значительные пробелы в отношении норм об ответственности за неисполнение требований, предусмотренных техническим регламентом, а именно статьёй 9 "Общие требования к проектной документации", статьёй 11 "Требования к производству, обеспечивающие безопасность рекламных конструкций", статьёй 12 "Требования безопасности при эксплуатации рекламных конструкций".

6. В законопроекте не указан субъект, который обязан осуществить вывод рекламной конструкции из эксплуатации по основаниям, перечисленным в пунктах 2, 3, 4 части 1 статьи 15 законопроекта.

7. Законопроект широко оперирует понятием "владелец рекламной конструкции". Владелец рекламной конструкции является субъектом многочисленных обязанностей на протяжении срока эксплуатации рекламной конструкции. Так, владелец рекламной конструкции обязан обеспечить хранение и своевременное внесение изменений в проектную документацию, связанных с возможными доработками, на протяжении всего срока эксплуатации конструкции (часть 2 статьи 6). Технический паспорт ведётся владельцем рекламной конструкции с момента ввода её в эксплуатацию до момента её утилизации (часть 1 статьи 13); по рекламным конструкциям, допущенным к эксплуатации, владельцем конструкции должно быть определено приказом лицо, ответственное за техническое состояние вверенных ему изделий (ответственный за эксплуатацию) (часть 2 статьи 13). Владелец рекламной конструкции обязан организовать проверки технического состояния рекламной конструкции с периодичностью, определяемой в проектной документации рекламной конструкции (часть 6 статьи 13).

Вместе с тем законопроект не раскрывает понятие "владелец рекламной конструкции", применяемое для целей законопроекта. Определение указанного понятия зафиксировано в Федеральном законе "О рекламе" (часть 1 статьи 19): владелец рекламной конструкции (физическое или юридическое лицо) — собственник рекламной конструкции либо иное лицо, обладающее вещным правом на рекламную конструкцию или правом владения и пользования рекламной конструкцией

на основании договора с её собственником. Представленное определение позволяет утверждать, что рекламная конструкция — это имущество. На протяжении срока эксплуатации рекламной конструкции возможна смена владельца рекламной конструкции (как собственников, так и иных законных владельцев или пользователей) по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Следует указать, что в законопроекте нормы, предусматривающие обязанности владельца рекламной конструкции, сконструированы без учёта возможной смены владельца, например, "технический паспорт ведётся владельцем рекламной конструкции с момента ввода её в эксплуатацию до момента её утилизации" (часть 2 статьи 12).

8. В законопроекте не учитывается, что в соответствии с Федеральным законом "О рекламе" владельцем и собственником рекламной конструкции могут быть разные лица. В этой связи нет ясности в том, почему все обязанности возлагаются исключительно на владельца рекламной конструкции, но не на собственника. Речь идёт, например, об обязанностях, возлагаемых на владельца рекламной конструкции (статья 12):

"1. При вводе в эксплуатацию рекламной конструкции её владелец обязан оформить технический паспорт рекламной конструкции.

2. Технический паспорт ведётся владельцем рекламной конструкции с момента ввода её в эксплуатацию до момента её утилизации и должен включать следующие сведения (по мере их поступления):

1) информацию о владельце рекламной конструкции, в том числе его наименование и юридический адрес...".

Именно собственник, а не иной владелец рекламной конструкции может принимать решение о выводе из эксплуатации и утилизации рекламной конструкции, предусмотренное пунктом 1 части 1 статьи 15 законопроекта. В этой связи необходимо распространить требования законопроекта на физических и юридических лиц, являющихся собственниками рекламных конструкций, и внести соответствующую поправку в часть 6 статьи 3, а также рассмотреть иные положения законопроекта с точки зрения обязанностей собственника рекламных конструкций. Например, представляется, что положения части 24 статьи 10 законопроекта о том, что в проектной документации рекламной конструкции определяется периодичность проведения владельцем рекламной конст-

рукции проверок технического состояния рекламной конструкции, должны распространяться на собственника рекламной конструкции.

9. Пункт 2 части 1 статьи 13 законопроекта предусматривает возможность размещения рекламных конструкций на тротуарах, в полосах отвода автомобильных и железных дорог, включая придорожную полосу, на газонах, разделяющих транспортные потоки, или на газонах участков с круговым движением, на территориях парков, скверов и пешеходных зон. При этом содержащиеся в статье 13 законопроекта требования к размещению рекламных конструкций ухудшают требования действующего ГОСТа Р 52044-2003 "Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения". Следовательно, статья 13 законопроекта не соответствует требованиям статьи 3 Федерального закона "О безопасности дорожного движения", в которой устанавливается приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности, что можно рассматривать как нарушение баланса частных и публичных интересов. Превалирование в данной сфере частных интересов владельцев рекламных конструкций может привести к созданию аварийной ситуации на дорогах России.

По результатам экспертизы в законопроекте обнаружен ряд коррупциогенных факторов и проявлений коррупционности: наличие пробелов правового регулирования, отсутствие надлежащей регламентации необходимых административных процедур, наличие коллизий правовых норм, нарушение баланса частных и публичных интересов. Некоторые нормы законопроекта отличаются противоречивостью и фрагментарностью, что может создать определённые предпосылки для коррупции в процессе их правоприменения.

На основании вышеизложенного Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции считает необходимым обратить внимание профильного комитета на целесообразность проработки представленных замечаний и предложений в случае принятия законопроекта Государственной Думой в первом чтении.

**Заключение на проект федерального закона № 165605-5
"О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса
Российской Федерации"**

(внесён депутатами Государственной Думы

П. В. Крашенинниковым, В. С. Груздевым, А. Г. Назаровым,
О. Д. Гальцовой, Д. Ф. Вяткиным)

Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции совместно с привлечёнными независимыми экспертами проведена антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона № 165605-5 "О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации" (далее — законопроект).

Законопроектом предлагается внести в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1 (часть 1), ст. 14) изменение, дополнив её частью 5¹ следующего содержания:

"5¹. Жилые помещения жилищного фонда субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по договорам социального найма могут быть предоставлены гражданам с их согласия в населённых пунктах, расположенных соответственно на территории Московской области или Ленинградской области".

Анализ законопроекта на предмет возможного наличия в нём норм, практическое применение которых могло бы способствовать коррупции, проводился на основании методических материалов по первичному анализу на предмет коррупциогенности законодательного акта и позволил сделать следующие выводы.

1. Необходимость внесения изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в заявленных целях представляется недостаточно обоснованной. Авторы проекта ошибочно утверждают, что право граждан Москвы и Санкт-Петербурга на свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории Российской Федерации ограничивается в части 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, в которой установлена обязанность предоставления гражданам жилого помещения по договору со-

циального найма по месту их жительства (в черте соответствующего населённого пункта).

Однако в статье 31 Закона города Москвы "Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения" предусматривается возможность для жителей города Москвы, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, получить безвозмездную субсидию для приобретения в собственность жилых помещений или строительства жилых помещений в целях приобретения их в собственность. При этом в части 3 статьи 31 данного закона особо указывается, что безвозмездная субсидия может быть использована для приобретения жилого помещения (жилого дома) на рынке недвижимости по выбору как на территории города Москвы, так и за её пределами на территории Российской Федерации. Аналогичная возможность предусмотрена и для жителей Санкт-Петербурга в статье 18 Закона Санкт-Петербурга "О жилищной политике Санкт-Петербурга".

Таким образом, в жилищном законодательстве Москвы и Санкт-Петербурга закреплён правовой механизм реализации конституционного права на жильё, а именно предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилья, который не ущемляет права жителей данных субъектов Российской Федерации на свободу передвижения и свободу выбора места жительства. На основании изложенного внесение предлагаемых изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации представляется недостаточно обоснованным.

2. По общему правилу по договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в черте соответствующего населённого пункта). Вместе с тем законопроект предусматривает также возможность предоставления гражданам, проживающим в Москве и Санкт-Петербурге, жилых помещений не по месту их жительства, а в населённых пунктах, расположенных соответственно на территории Московской области или Ленинградской области (с согласия указанных граждан). Таким образом, вместо предусмотренной Жилищным кодексом чёткой и однозначной обязанности предоставить жилое помещение гражданам по месту их жительства вносимая поправка закрепляет свободное усмотрение: чиновник получает право выбора из двух воз-

можных вариантов — предложить гражданину жилое помещение в черте Москвы и Санкт-Петербурга или на территории Московской области и Ленинградской области. Такая норма является коррупциогенной ввиду наличия широты дискреционных полномочий, поскольку она предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

3. Условия выбора того или иного варианта решения должен фиксировать закон, однако представленный законопроект не содержит норм, регламентирующих условия и процедуру принятия соответствующих решений, что создаёт предпосылки для коррупции в процессе правоприменения ввиду отсутствия административных процедур.

4. Следует отметить, что в предлагаемом законопроекте не предусмотрен правовой механизм реализации права гражданина на получение жилого помещения за пределами его места жительства. В частности, неясно, на что именно должен дать согласие гражданин — на получение жилого помещения за пределами Москвы и Санкт-Петербурга или на получение жилого помещения в конкретном населённом пункте Московской области и Ленинградской области. Не указаны и правовые последствия отказа гражданина от предоставляемого ему жилого помещения в конкретном населённом пункте, если он дал согласие на получение жилого помещения за пределами его места жительства.

Следовательно, можно констатировать наличие в законопроекте пробелов в правовом регулировании, что признаётся формальным признаком коррупциогенности нормы.

5. В качестве коррупциогенного фактора следует отметить нарушение баланса частных и публичных интересов в предлагаемом законопроекте.

В пояснительной записке авторы законопроекта указывают только на то, каким образом будут обеспечены публичные интересы (сокращение количества очередников в Москве и Санкт-Петербурге, обеспечение выполнения задач приоритетного национального проекта), однако отсутствует прогноз социальных последствий принятия данного законопроекта. Вместе с тем отрицательный эффект такого законодательного решения очевиден: в городах федерального значения существенно выше уровень социальной защищённости, более развита инфраструктура, в том числе и соци-

альная, больше возможностей для трудоустройства и так далее. Авторам законопроекта следовало бы учесть и негативный опыт переселения жителей из исторического центра города в спальные районы.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в законопроекте игнорируются частные интересы граждан — жителей Москвы и Санкт-Петербурга, что обуславливает наличие дисбаланса между частными и публичными интересами. Необходимо отметить также наличие и других коррупциогенных факторов: широта дискреционных полномочий, отсутствие административных процедур, пробелы в правовом регулировании. Законопроект требует доработки в целях исключения установленных в нём коррупциогенных норм.

Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции считает необходимым рекомендовать профильному комитету учесть вышеизложенные замечания и предложения при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

**Заключение на проект федерального закона № 304493-5
"О внесении изменений в некоторые законодательные акты
Российской Федерации в части совершенствования
порядка изъятия земельных участков
для государственных или муниципальных нужд"
(внесён депутатом Государственной Думы О. Д. Валенчуком)**

Во исполнение поручения Первого заместителя Председателя Государственной Думы О. В. Морозова от 18 июня 2010 года Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) совместно с привлечёнными в качестве независимых экспертов членами экспертного совета при Комиссии, в том числе со специалистами общества с ограниченной ответственностью "Группа компаний "Консалтум" (свидетельство об аккредитации юридического лица Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта от 16 июня 2009 года № 79), с учётом выводов Генеральной прокуратуры Российской Федерации о наличии в законопроекте коррупциогенных норм проведена экспертиза проекта федерального закона № 304493-5 "О внесении изменений

в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд" (далее — законопроект) в целях выявления в нём положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

На основании сделанных экспертами выводов, замечаний и предложений Комиссия считает важным отметить следующее.

1. Принципиальное значение имеет предложение законопроекта об исключении из части 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации слов "в исключительных случаях", в результате чего принудительное изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, при котором право собственности и другие вещные права прекращаются помимо воли собственника, признаётся не экстраординарным, а обычным способом решения государством своих задач за счёт граждан. В совокупности с правом устанавливать законами субъектов Российской Федерации перечень случаев изъятия земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов или муниципальной собственности (пункт 3 части 1 статьи 49 в действующей редакции), подобное предложение может привести к неоправданному расширению возможностей для изъятия земельных участков, в том числе для целей, непосредственно не связанных с государственными или муниципальными нуждами.

Предложенная в законопроекте новая редакция статьи 239 Гражданского кодекса Российской Федерации также не предполагает исключительности изъятия земельного участка, так как из текста данной статьи исключено требование о необходимости доказывания в суде государственными органами или органами местного самоуправления, что использование земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество. Авторы законопроекта, провозглашая в качестве цели совершенствование порядка изъятия земельных участков, оставили нерешённым вопрос о том, что именно понимается под государственными и муниципальными нуждами, хотя именно отсутствие такого определения порождает большое количество споров.

2. Отсутствие в законопроекте определения государственных и муниципальных нужд для изъятия земельных участков делает приемлемым предложенный механизм принятия решения об изъятии земельных участков, так как допускается подача ходатайства о таком изъятии любым юридическим лицом (часть 2 статьи 55 Земельного кодекса в редакции законопроекта): неясно, какими мотивами, кроме частных интересов, может руководствоваться коммерческая организация.

Следует отметить, что законопроектом не предусматривается обоснование в ходатайстве об изъятии земельного участка целей такого изъятия: достаточно лишь указания на эти цели. При этом не допускается и отказ уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления в ходатайстве при отсутствии достаточного обоснования изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд (часть 8 статьи 55 Земельного кодекса).

Наличие частного интереса и стремление его реализовать проявляется и в том, что осуществление изъятия земельного участка возлагается на юридическое лицо, заявившее ходатайство (статья 55² Земельного кодекса). Данное юридическое лицо становится собственником и изымаемого земельного участка, и находящейся на нём недвижимости.

Следовательно, предложенный в законопроекте порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, по существу, представляет собой правовой механизм перераспределения земельных участков между частными собственниками. Отсутствие в законопроекте процедуры отбора юридических лиц для осуществления изъятия земельных участков может привести к участию криминальных элементов в процессе передела земельной собственности и, как следствие, социальному взрыву.

3. В новой редакции статей 279 и 282 Гражданского кодекса, по существу, сокращается срок исковой давности, так как данный срок исчисляется не с момента направления собственнику уведомления, а с момента опубликования решения об изъятии земельного участка.

В соответствии с предложенной законопроектом редакцией части 14 статьи 55 Земельного кодекса под опубликованием понимается размещение на официальном сайте исполнительного органа либо опубликование в СМИ, являющихся источниками официального опублико-

вания, нормативных правовых актов органов местного самоуправления по месту нахождения предполагаемых к изъятию земельных участков. Однако собственник может не знать о размещении такой информации, если, в частности, он не проживает по месту нахождения недвижимости. Вследствие этого он сможет защищать свои права только с того момента, когда он узнает об их нарушении. К этому моменту срок исковой давности или значительная его часть может уже истечь.

Следует отметить, что в законопроекте предусматривается обязанность органа, принявшего решение об изъятии, направить правообладателю копию решения (часть 15 статьи 55 Земельного кодекса), но её неисполнение или ненадлежащее исполнение не влечёт каких-либо правовых последствий для данного органа. Следовательно, за все негативные последствия, которые могут возникнуть вследствие отсутствия у собственника (иного законного владельца) информации об изъятии земельного участка, будет отвечать сам собственник. Фактическое сокращение срока исковой давности снижает уровень правовой защищённости собственника (иного законного владельца).

4. В новой редакции пункта 1 статьи 279 (глава 17 "Право собственности и другие вещные права на землю") Гражданского кодекса в понятие "изъятие земельного участка" включается расторжение договора аренды земельного участка или договора безвозмездного срочного пользования земельным участком. Однако порядок расторжения договоров не может устанавливаться в этой главе, так как нормы данной главы направлены на регулирование вещных, а не обязательственных отношений. Порядок расторжения договоров, в том числе и договоров аренды, устанавливается в разделе III "Общая часть обязательственного права" и в разделе IV "Отдельные виды обязательств". При этом следует учесть, что в соответствии со статьёй 617 Гражданского кодекса переход права собственности (иных вещных прав) на сданное в аренду имущество не является основанием для расторжения договора.

Таким образом, реализация предложенной законопроектом новеллы приведёт к коллизии норм этого законопроекта и норм Гражданского кодекса.

5. Предлагаемая редакция статьи 280 Гражданского кодекса (пункт 3 статьи 1 законопроекта) предусматривает отнесение на лицо,

право которого на земельный участок прекращается в связи с изъятием, затрат и убытков, связанных не только с новым строительством, реконструкцией зданий, но и с иными улучшениями на земельном участке с момента направления этому лицу проекта соглашения о выкупе или возмещении убытков. Полагаем, что отсутствие каких-либо критериев определения понятия "иные улучшения" даёт неоправданно широкие возможности для свободного усмотрения при решении вопроса об объёме необходимых компенсаций.

Кроме того, предлагаемая редакция статьи 280 Гражданского кодекса определяет в качестве момента возникновения указанного риска отнесения убытков на правообладателя день направления ему проекта соглашения о выкупе участка либо о возмещении убытков. Согласно предлагаемой редакции части 4 статьи 57 Земельного кодекса к таким убыткам относятся в том числе убытки, связанные с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами, кроме убытков по соглашениям, заключённым после опубликования решений органов власти об изъятии недвижимости с целью увеличения её рыночной стоимости. Имеющееся противоречие между указанными нормами в отношении момента отнесения на правообладателя риска несения убытков в связи с улучшениями земельного участка и недвижимости на нём является коррупциогенным фактором, так как позволяет по-разному толковать эти нормы и определять размер убытков.

Вместе с тем любое улучшение правообладателем своей недвижимости приводит, как правило, к увеличению её рыночной стоимости. В связи с этим указание на заключение соглашений с целью увеличения рыночной стоимости недвижимости как на критерий, позволяющий не компенсировать затраты, связанные с расторжением таких соглашений, представляется необоснованным. В случае возникновения споров о размере убытков в указанных ситуациях будет практически невозможно доказать, что конкретное соглашение заключено исключительно с целью увеличения рыночной цены недвижимости, а не для удовлетворения потребностей правообладателя в более комфортном её использовании.

В течение двух лет с момента опубликования решения об изъятии до направления правообладателям земельных участков проекта соглашения об изъятии (этот срок определён предлагаемой редакцией части 2 ста-

тьи 55³ Земельного кодекса) могут быть заключены самые разнообразные соглашения об улучшении недвижимости, последствия расторжения которых могут толковаться как в пользу правообладателя земельного участка и иной недвижимости, так и наоборот.

Следует также обратить внимание на недопустимость использования при регулировании одних и тех же ситуаций разных формулировок: в предлагаемых изменениях статьи 280 Гражданского кодекса указано на день направления правообладателю проекта соглашения о выкупе земельного участка либо о возмещении убытков, а в статье 55³ Земельного кодекса предусмотрена обязанность направить ему соглашение об изъятии недвижимости с актом оценки изымаемого имущества. В связи с этим полагаем необходимым существенно переработать законопроект в части более чёткого определения гарантий правообладателей недвижимости при её изъятии и, соответственно, полномочий по их предоставлению.

6. Предлагаемая редакция статьи 55 Земельного кодекса (пункт 17 статьи 2 законопроекта) предусматривает, что решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд принимаются на основании ходатайств юридических лиц, в том числе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Из этой и других новых статей 55¹–55³ Земельного кодекса следует возможность изъятия земельных участков как за счёт средств бюджетов разного уровня, так и за счёт иных средств.

Из предлагаемых изменений неясно, по каким критериям и в каких случаях изъятие может проводиться за счёт средств заинтересованных лиц, не относящихся к органам власти, поскольку оно может осуществляться только для государственных или муниципальных нужд, которые (статья 49 Земельного кодекса) связаны в основном с размещением объектов государственного или муниципального значения. Приведённые в новой редакции статьи 55 Земельного кодекса нормы о содержании ходатайств об изъятии земельных участков, как и другие нормы законопроекта, не позволяют определить, при каких ситуациях подобное ходатайство может заявить юридическое лицо, не являющееся органом власти и не созданное им.

Следует отметить, что изложенные в части 8 новой редакции статьи 55 Земельного кодекса основания отказа в удовлетворении указан-

ного ходатайства не содержат норм, связанных с оценкой статуса заявителя. Однако этот вопрос должен быть обязательно регламентирован, поскольку закон предоставляет такому лицу исключительно широкие права, в том числе право требовать принятия решения об изъятии от органа власти, осуществлять организацию изъятия, закрывать кадастровые и оценочные работы, готовить и заключать соглашения о выкупе и возмещении убытков, соглашения о перераспределении земельных участков, вести судебные споры по поводу изъятия, в том числе о принудительном выкупе и прекращении прав, в результате изъятия путём выкупа приобретать право собственности на земельный участок и находящуюся на нём недвижимость (часть 3 статьи 55² в предлагаемой редакции). Согласно предлагаемой новой редакции части 2.4 статьи 30 Земельного кодекса предоставление земельных участков, изъятых для государственных или муниципальных нужд, осуществляется без торгов и предварительного согласования места размещения объекта в двухнедельный срок по заявлению, которое может подать в том числе организатор изъятия. При этом отказ от конкурсных процедур как от меры, направленной на противодействие коррупции, требует серьёзного обоснования. Между тем значительная неопределённость оснований, по которым ходатайствующее об изъятии лицо становится организатором изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, существенно повышает коррупциогенность предлагаемого регулирования.

Нижеизложенные положения законопроекта отнесены к тем или иным коррупционным факторам в соответствии с методикой, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

1. Коррупциогенный фактор "широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)".

"Статья 2.

<...>

9) в статье 31:

<...>

в) пункт 5 изложить в следующей редакции:

"5. Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утверждённые органом местного самоуправления проекты образования земельных участков".

Требуется указать чёткий перечень случаев, когда оформляется акт для установления охранной или санитарно-защитной зоны.

"Статья 2.

<...>

22) "Статью 63 изложить в следующей редакции:

"Статья 63. Защита интересов правообладателей земельных участков, изымаемых для государственных или муниципальных нужд

<...>

3. Предоставление земельного участка взамен изъятого земельного участка, находившегося на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, осуществляется без проведения торгов и без предварительного согласования места размещения объекта на праве:

постоянного (бессрочного) пользования — лицам, указанным в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса;

собственности — гражданам, имеющим право на бесплатное переоформление изымаемых земельных участков в собственность, а также организациям, имеющим право на бесплатное переоформление изымаемых земельных участков в собственность;

аренды на срок 49 лет, если меньший срок не будет установлен по просьбе заинтересованного лица, — иным лицам".

Необходимо прописать чёткий перечень граждан и организаций, имеющих право на бесплатное переоформление изымаемых земельных участков в собственность.

2. Коррупциогенный фактор "определение компетенции по формуле "вправе" — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправле-

ния (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций".

"Статья 2.

<...>

5) пункт 6 статьи 11² дополнить предложением следующего содержания: "Суд вправе принять решение об образовании земельного участка и условиях его образования независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков в случае, если земельный участок, подлежащий изъятию, должен быть образован в соответствии с решением об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд".

В рассматриваемой статье стоит прописать, в каких случаях суд может принять решение об образовании земельного участка и условиях его образования независимо от согласия собственников.

3. Коррупциогенный фактор "чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт".

"Статья 1.

<...>

4) статью 281 изложить в следующей редакции:

"Статья 281. Выкупная цена и убытки при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд

<...>

2. При определении выкупной цены в неё включается рыночная стоимость земельного участка, а также все убытки, причинённые собственнику земельного участка. Определение рыночной цены земельных участков, а также убытков, причиняемых изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

3. По соглашению с лицом, у которого изымается земельный участок, ему может быть предоставлен иной земельный участок и (или) иное недвижимое имущество на условиях и в порядке, определённых федеральным законодательством".

Представляется целесообразным конкретизировать перечень нормативных правовых актов, в соответствии с которыми осуществляется определение рыночной стоимости, а также условия и порядок предоставления иного земельного участка.

"Статья 2.

<...>

20) дополнить статьёй 55³ следующего содержания:

"Статья 55³. Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд

1. Соглашение об изъятии недвижимости, предусматривающее выкуп недвижимости, заключается по правилам о заключении договора купли-продажи недвижимости, если иное не установлено настоящим Кодексом и федеральными законами".

Учитывая отсылочный характер нормы желательно установить чёткий список правил и норм, в соответствии с которыми будет заключаться соглашение об изъятии недвижимости, предусматривающее выкуп недвижимости.

"Статья 2.

<...>

13) в пункте 2 статьи 45:

<...>

в) пункт 3 изложить в следующей редакции:

"3. Решение о прекращении прав на земельные участки в случаях, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, принимается судом, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом и федеральными законами".

В данной статье необходимо чётко прописать исключения.

4. Коррупциогенный фактор "отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка".

"Статья 2.

<...>

19) дополнить статьёй 55² следующего содержания:

"Статья 55². Полномочия организаций, осуществляющих изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд

<...>

4. Федеральный орган исполнительной власти, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, указанный в пункте 1 статьи 55 настоящего Кодекса, в связи с принятием решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд:

предоставляет земельные участки взамен изымаемых для государственных или муниципальных нужд из земельных участков, находящихся соответственно в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также из земель, государственная собственность на которые не разграничивается".

В рассматриваемом положении следует указать порядок и сроки предоставления земельных участков взамен изымаемых.

"Статья 2.

<...>

20) дополнить статьёй 55³ следующего содержания:

"Статья 55³. Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд

<...>

2. Соглашение об изъятии недвижимости и акт оценки изымаемого земельного участка и находящихся на нём объектов недвижимости направляются организацией, осуществляющей изъятие земельных участков, лицу, у которого изымается земельный участок, по адресам для связи с правообладателями, указанными в сведениях государственного кадастра недвижимости, а в случае их отсутствия — по адресам, указанным в акте об итогах рассмотрения заявлений об учёте прав на недвижимое имущество, или по адресам, ставшим известными из иных источников. В случаях изъятия земельного участка одновременно с жилым помещением правообла-

датели названных объектов недвижимости уведомляются дополнительно и по месту нахождения изымаемого жилого помещения.

<...>

4. Собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец или арендатор изымаемого земельного участка вправе представить дополнительные обоснования необходимости изменения соглашения об изъятии недвижимости, которые могут быть учтены организацией, осуществляющей изъятие".

В пункте 2 статьи отсутствует указание на сроки исполнения указанной нормы, в пункте 4 необходимо прописать сроки и порядок предоставления дополнительных обоснований о необходимости изменения соглашения.

"Статья 2.

<...>

21) в статье 57:

а) пункт 2 изложить в следующей редакции:

"2. Убытки (реальный ущерб и упущенная выгода) возмещаются собственникам земельных участков, а в случае, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, — землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков".

Пункт требует конкретизации в части порядка и сроков возмещения убытков.

5. Коррупциогенный фактор "наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям".

"Статья 2.

<...>

6) дополнить статьёй 11¹⁰ следующего содержания:

"Статья 11¹⁰. Проект образования земельных участков

1. Проектом образования земельных участков является документ, определяющий проектное местоположение границ образуемых земельных участков и содержащий иные сведения, необходимые для осуществ-

вления кадастрового учёта и регистрации права собственности на земельные участки".

В пункте 1 указанной статьи необходимо чётко прописать название документа, порядок и форму его исполнения.

6. Коррупциогенный фактор "юридико-лингвистическая неопределённость — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера".

"Статья 1.

<...>

3) статью 280 изложить в следующей редакции:

"Статья 280. Пользование и распоряжение земельным участком, подлежащим изъятию для государственных или муниципальных нужд

Лица, права которых на земельный участок прекращаются в силу его изъятия для государственных или муниципальных нужд, со дня опубликования решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд до дня прекращения данных прав могут владеть и пользоваться по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его целевым назначением. Собственник изымаемого земельного участка вправе также распоряжаться данным участком.

При этом названные лица несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных с новым строительством, реконструкцией зданий или иных улучшений на земельном участке, со дня направления ему проекта соглашения о выкупе земельного участка либо о возмещении убытков в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд".

По мнению экспертов, в рассматриваемой статье стоит заменить формулировку "со дня направления" на формулировку "с момента получения".

"Статья 1.

<...>

2) статью 279 изложить в следующей редакции:

"Статья 279. Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд

1. Земельный участок может быть изъят для государственных или муниципальных нужд путём его выкупа у собственника или путём прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненно-наследуемого владения земельным участком, расторжения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

<...>

4. Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлён об этом органом, принявшим решение об изъятии, в предусмотренном земельным законодательством порядке. Принудительное изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд до истечения года со дня направления собственнику такого уведомления не допускается".

Рассматриваемая статья требует конкретизации условий и оснований принятия решений по пункту 1 в части возможности изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

В пункте 4 направление собственнику уведомления не гарантирует ознакомление собственника с принятым решением об изъятии земельного участка де-факто, таким образом, представляется необходимым заменить формулировку "со дня направления собственнику такого уведомления" на формулировку "со дня вручения собственнику такого уведомления".

"Статья 2.

<...>

б) дополнить статьёй 11¹⁰ следующего содержания:

Статья 11¹⁰. Проект образования земельных участков

<...>

4. Проект образования земельных участков составляется с таким расчётом, чтобы правообладатели исходных земельных участков и заказчик кадастровых работ, если он не является правообладателем исходного земельного участка, могли ознакомиться с проектом до его утверждения и представить предложения по его доработке не менее чем за месяц до дня утверждения названного проекта.

О месте и порядке ознакомления с подготовленным проектом образования земельных участков кадастровый инженер извещает правообладателей исходных земельных участков в порядке, предусмотренном статьёй 39 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" для проведения собрания заинтересованных лиц".

В пункте 4 целесообразно раскрыть понятие "заинтересованные лица" либо закрепить перечень таких лиц.

"Статья 4.

Внести в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14; 2006, № 52, ст. 5498) следующие изменения:

<...>

4) в части 4 слова ", о дате осуществления в соответствии с частью 3 настоящей статьи государственной регистрации такого решения" исключить, дополнить предложениями следующего содержания: "Собственнику жилого помещения в течение шести месяцев со дня принятия решения об изъятии жилого помещения должны быть направлены документы об оценке принадлежащего ему жилого помещения и проект соглашения о его выкупе. Документы направляются по адресу собственника, определённого в соответствии с земельным законодательством, и дополнительно — по адресу жилого помещения, если данные адреса различаются. В случае если указанные соглашения не подписаны в течение шести месяцев со дня их отправления, допускается принудительное изъятие жилого помещения на основании решения суда. Соответствующий иск может быть подан не ранее одного года и не позже трёх лет со дня опубликования решения об изъятии жилого помещения".

В части статьи "В случае если указанные соглашения не подписаны в течение шести месяцев со дня их отправления, допускается принудительное изъятие жилого помещения на основании решения суда" срок важно исчислять не со дня отправления, а со дня вручения.

В целом, по мнению экспертов, законопроект нуждается в существенной доработке не только по причине наличия в нём коррупциогенных факторов, но и в связи с отсутствием во многих положениях чёткого регулирования процедур, предлагаемых в рамках изъятия земельных

участков для государственных или муниципальных нужд, что может способствовать коррупции.

Вместе с тем наличие указанных недостатков, в том числе и коррупционных факторов, свидетельствует о том, что данный законопроект не обеспечивает соблюдение конституционного принципа неприкосновенности собственности. Реализация заложенного в законопроекте правового механизма изъятия может привести не только к массовому нарушению прав собственников (иных законных владельцев) земельных участков, но и к росту экономической преступности, связанной с попытками завладеть чужой земельной собственностью.

Таким образом, концепция законопроекта не соответствует требованиям обеспечения стабильности отношений собственности и защиты прав собственника (иного законного владельца), необходимой для экономического развития страны, и нуждается в концептуальной переработке.

С учётом вышеизложенного Комиссия считает, что проект федерального закона № 304493-5 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд" нуждается в доработке, которую следует осуществить до его рассмотрения Государственной Думой в первом чтении.

**Заключение на проект федерального закона № 145626-5
"О противодействии неправомерному использованию
инсайдерской информации и манипулированию рынком
и о внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации"**

(внесён Правительством Российской Федерации
с наименованием "О противодействии неправомерному
использованию инсайдерской информации
и манипулированию рынком")

На основании решения Совета Государственной Думы от 8 декабря 2009 года № 158 Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (далее — Комиссия) совместно с привлечёнными в качестве независимых экспертов членами

экспертного совета при Комиссии, в том числе со специалистами общества с ограниченной ответственностью "Группа компаний "Консалтум" (свидетельство об аккредитации юридического лица Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта от 16 июня 2009 года № 79), с учётом выводов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Счётной палаты Российской Федерации о наличии в законопроекте коррупциогенных норм проведена экспертиза проекта федерального закона № 145626-5 "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

На основании сделанных экспертами выводов, замечаний и предложений Комиссия считает важным отметить, что некоторые положения проекта федерального закона требуют доработки, так как создают благоприятные условия для проявления коррупции.

В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенными факторами признаются факторы, связанные с реализацией полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, факторы, связанные с наличием правовых пробелов, а также факторы системного характера. Эта методика была использована специалистами при проведении экспертизы проекта федерального закона № 145626-5 "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

1. Коррупциогенный фактор "широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов го-

сударственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)".

"Статья 3. Сведения, относящиеся к инсайдерской информации
<...>

2. К инсайдерской информации органов и организаций, указанных в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, Банка России относятся:

<...>

4) информация о принятых ими решениях о привлечении к административной ответственности лиц, указанных в пунктах 1–4, 11–13 статьи 4 настоящего Федерального закона, а также о применении к указанным лицам иных санкций".

Подпункт 4 пункта 2 статьи 3 содержит словосочетание "иные санкции", которое носит коррупциогенный характер, необходимо раскрыть это понятие.

2. Коррупциогенный фактор "определение компетенции по формуле "вправе" — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций".

"Статья 7. Последствия использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком

<...>

6. Приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии на осуществление дилерской, брокерской деятельности, деятельности по управлению ценными бумагами, лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, лицензии на осуществление банковских операций, лицензии на заключение биржевыми посредниками и биржевыми брокерами в биржевой торговле договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, базисным активом которых является биржевой товар, за операции с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, совершённые от имени юридических лиц, имеющих указанные лицензии, их работниками, если такие операции сопровож-

дались неправомерным использованием инсайдерской информации и (или) являлись манипулированием рынком, может применяться только в случае, если указанные юридические лица не докажут, что они приняли все необходимые меры для предотвращения соответствующих нарушений".

В рассматриваемой статье следует исключить диспозитивную возможность приостановления или аннулирования лицензии на осуществление различных видов деятельности.

"Статья 14. Полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков

<...>

2. В случае если для осуществления контроля за соблюдением лицами, указанными в пункте 10 статьи 4 настоящего Федерального закона, требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов необходимо проведение соответствующей проверки, федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков вправе направить в соответствующие органы и организации, указанные в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, Банк России письменное требование о проведении такой проверки и представлении ему информации о результатах такой проверки".

В рассматриваемой статье следует исключить диспозитивную возможность направлять в соответствующие органы и организации письменные требования о проведении проверки и представлении информации о результатах такой проверки.

"Статья 14. Полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков

<...>

3. Органы и организации, указанные в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, Банк России обязаны:

1) провести проверку фактов, изложенных в требовании федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, в срок, не превышающий двух месяцев. Указанный срок может быть продлён по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков, но не более чем на один месяц".

В рассматриваемой статье требуется чётко указать, в каких случаях по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков может быть продлён срок.

"Статья 15. Раскрытие информации федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков

<...>

3. Федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков только на основании судебного решения вправе раскрывать или передавать любому лицу информацию о проведённых им проверках, в результате которых не выявлены нарушения требований настоящего Федерального закона и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, а также об административных расследованиях, по окончании которых вынесены постановления о прекращении дела об административном правонарушении в области законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком".

Из рассматриваемой статьи следует исключить диспозитивную возможность федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков по решению суда раскрывать или передавать любому лицу информацию о проведённых им проверках и так далее.

3. Коррупциогенный фактор "выборочное изменение объёма прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)".

"Статья 3. Сведения, относящиеся к инсайдерской информации

<...>

2. К инсайдерской информации органов и организаций, указанных в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, Банка России относится:

<...>

5) иная инсайдерская информация, определённая их нормативными актами".

Подпункт 5 пункта 2 статьи 3 требует конкретизации и исключения нормы о возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций.

4. Коррупциогенный фактор "чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт".

"Статья 5. Действия, относящиеся к манипулированию рынком
<...>

3. Не являются манипулированием рынком действия, определённые пунктами 2—6 части 1 настоящей статьи, которые направлены:
<...>

2) на поддержание цен в связи с осуществлением выкупа, приобретения акций, погашения инвестиционных паёв закрытых паевых инвестиционных фондов в случаях, установленных федеральными законами".

"Статья 8. Раскрытие или предоставление инсайдерской информации

1. Порядок и сроки раскрытия или предоставления инсайдерской информации устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков".

Статья требует доработки в части конкретизации перечня законов и нормативных правовых актов.

"Статья 10. Уведомление инсайдерами о совершённых ими операциях
<...>

6. Порядок и сроки направления уведомлений, указанных в частях 1—4 настоящей статьи, определяются нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков".

Статья требует доработки в части конкретизации перечня законов и нормативных правовых актов, которые федеральный орган исполнительной власти должен принять для утверждения порядка и сроков направления уведомлений.

"Статья 12. Контроль за операциями с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, осуществляемыми на организованных торгах

1. В целях предотвращения, выявления и пресечения неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком организатор торговли осуществляет контроль за операциями с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, осуществляемыми на организованных торгах. При осуществлении такого контроля организатор торговли обязан:

<...>

3) направлять в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков уведомления обо всех выявленных в течение каждого торгового дня нестандартных сделках (заявках) и о результатах проведённых проверок. Требования к содержанию уведомления, а также порядок и сроки его представления в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков определяются нормативными правовыми актами указанного федерального органа исполнительной власти".

Статья требует доработки в части конкретизации перечня законов и нормативных правовых актов, которые федеральный орган исполнительной власти должен принять для утверждения порядка и сроков направления уведомлений.

"Статья 14. Полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков

1. Федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков осуществляет следующие полномочия:

1) проводит проверки соблюдения органами и организациями, указанными в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, Банком России, юридическими лицами, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов на основании жалоб (заявлений, обращений), сведений, содержащихся в средствах массовой информации, информации, предоставляемой в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, а также в случаях обнаружения федеральным органом исполни-

тельной власти в области финансовых рынков признаков нарушения требований настоящего Федерального закона. Проведение проверок в соответствии с настоящим пунктом осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, на основании решения руководителя федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков. В случае если инсайдерская информация и (или) манипулирование рынком касаются иностранной валюты и договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, исполнение обязательств по которым зависит от изменения курсов валют и значений кредитных ставок, проведение проверок осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков совместно с Банком России в порядке, установленном совместным нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков и Банка России".

В рассматриваемой статье следует чётко определить, в соответствии с какими нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков должны проводиться проверки соблюдения органами и организациями, указанными в пункте 9 статьи 4 законопроекта, Банком России, юридическими лицами, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, требований законопроекта.

5. Коррупциогенный фактор "отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка".

"Статья 15. Раскрытие информации федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков

<...>

2. Федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков обязан уведомить Банк России об указанных в части 1 настоящей статьи мерах, принятых в отношении кредитных организаций".

В рассматриваемой статье должно быть чётко указаны сроки и порядок уведомления о мерах, принятых в отношении кредитных организаций.

6. Коррупциогенный фактор "наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям".

"Статья 7. Последствия использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком

<...>

4. Юридические лица, осуществляющие производство, выпуск или распространение продукции средства массовой информации, привлекаются к административной или гражданско-правовой ответственности за действия, предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, в одном из следующих случаев:

<...>

3) если указанные в абзаце первом настоящей части юридические лица отказались представить в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков сведения об источнике распространённых заведомо ложных сведений".

В рассматриваемой статье федеральным органам исполнительной власти даётся неограниченная власть и возможность требовать от юридических лиц любой информации, которая, на их взгляд, является заведомо ложной. Требуется определить, что подразумевается под заведомо ложными сведениями, а также порядок представления информации об источнике распространённых заведомо ложных сведений.

7. Коррупциогенный фактор "злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие чёткой регламентации прав граждан и организаций".

"Статья 6. Ограничения на использование инсайдерской информации и (или) манипулирование рынком

1. Запрещается использование инсайдерской информации:

1) для осуществления операций с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, которых касается инсайдер-

ская информация, за свой счёт или за счёт третьего лица, за исключением совершения операций в рамках исполнения обязательства по покупке или продаже финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, срок исполнения которого наступил, если такое обязательство возникло в результате операции, совершённой до того, как лицу стала известна инсайдерская информация".

В рассматриваемой статье требуется определить, каким образом будет подтверждаться то, что лицу стала известна инсайдерская информация.

"Статья 14. Полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков

<...>

4. Во время проведения проверок, указанных в части 2 настоящей статьи, лица, указанные в пункте 10 статьи 4 настоящего Федерального закона, обязаны представлять необходимые информацию и объяснения".

В данной статье стоит указать, какая конкретно информация и объяснения должны представляться во время проведения проверок.

"Статья 16. Порядок представления информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков

1. Органы и организации, указанные в пункте 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, юридические лица, их должностные лица и работники, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны по мотивированному (обоснованному) письменному требованию (запросу) федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков представлять в срок, указанный в данном требовании (запросе), документы, объяснения, информацию соответственно в письменной и устной форме, в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств) и иную охраняемую законом тайну (за исключением государственной и налоговой тайны), которые необходимы для предупреждения, выявления и пресечения фактов неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком. Установленный в требовании (запросе) федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков срок должен обеспечивать возможность подготовки ука-

занными органами, организациями, юридическими и физическими лицами документов, объяснений, информации".

В рассматриваемой статье стоит указать минимальный срок для представления документов, объяснений и так далее.

8. Коррупциогенный фактор "юридико-лингвистическая неопределённость — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера".

"Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) инсайдерская информация — точная и конкретная информация, которая не была распространена или предоставлена (в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств) и иную охраняемую законом тайну), распространение или предоставление которой может оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров (в том числе сведения, касающиеся одного или нескольких эмитентов эмиссионных ценных бумаг (далее — эмитент), одной или нескольких управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов (далее — управляющая компания), одного или нескольких хозяйствующих субъектов, указанных в пункте 2 статьи 4 настоящего Федерального закона, либо одного или нескольких финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров) и которая относится к информации, включённой в соответствующий перечень инсайдерской информации, указанный в статье 3 настоящего Федерального закона".

Пункт 1 статьи 2 проекта федерального закона содержит слово "существенно", которое носит оценочный характер, поэтому требует замены.

"Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

<...>

4) предоставление информации — действия, направленные на получение информации определённым кругом лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах".

В пункте 4 статьи 2 проекта закона требуется раскрыть понятие "определённый круг лиц", это поможет избежать юридико-лингвистической неопределённости.

"Статья 4. Инсайдеры

К инсайдерам относятся следующие лица:

<...>

2) хозяйствующие субъекты, включённые в предусмотренный статьёй 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" реестр и занимающие доминирующее положение на рынке определённого товара в географических границах Российской Федерации".

В пункте 2 статьи 4 требуется устранить юридико-лингвистическую неопределённость во избежание коррупциогенных проявлений.

Пункты 1, 3, 5—7 части 1 статьи 5 "Действия, относящиеся к манипулированию рынком".

Требуется заменить слова "неоднократно" и "существенно" на слова, не носящие коррупциогенного характера.

9. Коррупциогенный фактор "нечёткое определение понятий и правовые коллизии".

"Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

<...>

5) распространение информации — действия:

<...>

в) связанные с распространением информации через электронные, информационно-телекоммуникационные сети общего пользования (включая сеть Интернет)".

Определение не должно содержать круга — когда дефиниция определяется через дефидент, а дефидент был определён через дефиницию.

"Статья 7. Последствия использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком

<...>

8. Совершение операций, сопровождающихся использованием инсайдерской информации и (или) являющихся манипулированием рынком, не является основанием для признания их недействительными".

Вызывает сомнение применение указанной нормы во взаимосвязи с положениями статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации. В данном случае термин "операция" соотносится с термином "сделка". Необходимо внести изменения, касающиеся недействительности сделок (операций), совершённых с использованием инсайдерской информации.

На основании вышеизложенного Комиссия полагает необходимым устранить из законопроекта нормы, содержащие выявленные коррупционные факторы.

**Заключение на проект федерального закона №405325-5
"О внесении изменений в Федеральный закон
"О банках и банковской деятельности"
и статью 45 Федерального закона "О связи"
(внесён депутатами Государственной Думы
В. М. Резником, Ю. О. Исаевым)**

Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции совместно с привлечёнными независимыми экспертами проведена антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона № 405325-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и статью 45 Федерального закона "О связи" (далее — законопроект).

Изучение и анализ законопроекта позволяют сделать следующие выводы.

Законопроект концептуально ориентирован на создание правовых основ для использования новых информационных технологий в финансовой сфере и направлен на создание правовых условий для развития института мобильных платежей, создание условий для совершенствования информационных технологий их осуществления, а также расши-

рение перечня услуг, предоставляемых кредитными организациями абонентам операторов связи.

В настоящее время с учётом темпов развития информационных технологий, расширения спектра услуг операторов связи, актуальности для физических лиц получения таких услуг, а также влияния последствий мирового финансово-экономического кризиса потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих вопросов значительно возросла как со стороны операторов связи, так и со стороны пользователей данными услугами, что кроме того позволяет кредитным организациям предоставлять новые виды услуг.

В то же время совершенствование норм законопроекта представляется актуальной задачей, поскольку его положения требуют доработки, как создающие благоприятные условия для коррупции.

Выявленные в законопроекте коррупциогенные положения отнесены к тем или иным коррупциогенным факторам в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее — Методика).

1. В пункте 1 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в часть первую статьи 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", дополнив её пунктом 10 следующего содержания:

"10) расчёты, осуществляемые кредитной организацией в соответствии с банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота от своего имени по обязательствам физических лиц без открытия им банковских счетов".

Предлагаемая редакция пункта 10 части первой статьи 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" сформулирована излишне широко, так как в соответствии с его буквальным толкованием к банковским операциям предлагается относить любые расчёты, осуществляемые кредитной организацией от своего имени по обязательствам физических лиц без открытия им банковских счетов, а не только с участием операторов связи. При этом неясно, какие иные расчёты без участия операторов связи имеются в виду.

Представляется целесообразным конкретизировать данную норму, поскольку предлагаемая формулировка не даёт чёткого понимания механизма расчётов и даёт возможность для неоднозначного её толкования, в связи с чем, по нашему мнению, подпадает под действие подпункта "а" пункта 3 Методики, в соответствии с которой к коррупционным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относится широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения.

Следует также отметить, что кредитная организация от своего имени может исполнить обязательства физических лиц (должников), не являясь стороной таких обязательств, в силу статьи 313 "Исполнение обязательства третьим лицом" Гражданского кодекса Российской Федерации. Для этого исполнение обязательства должно быть возложено должником на третье лицо (кредитную организацию). В законопроекте не определён правовой механизм, посредством которого физическое лицо может возложить исполнение своего обязательства на кредитную организацию. Согласно тексту законопроекта физическое лицо не является стороной по договору о мобильных платежах ("Статья 13²: "Кредитная организация вправе заключить с оператором связи договор..."). Предлагаемая законопроектом норма невыполнима, так как она не соответствует требованиям статьи 313 Гражданского кодекса. Вместе с тем, как известно, сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна (статья 168 Гражданского кодекса).

2. Проектируемой статьёй 13² Федерального закона "О банках и банковской деятельности" предусматривается новый вид договора — договор о мобильных платежах. Вместе с тем в законопроекте не определена правовая природа предлагаемого договора о мобильных платежах, отсутствует указание на его существенные условия, а также не раскрываются права и обязанности сторон по данному договору.

Полагаем, что в данной статье следует либо указать, к какому именно виду гражданско-правовых договоров относится договор о мобильных платежах, либо определить и закрепить существенные условия данного договора, а также порядок его заключения, а кроме того детально

проработать правовой механизм представления таких платежей. В противном случае представленная в законопроекте юридическая конструкция не позволит на практике осуществлять физическим лицам рассматриваемые расчёты.

Согласно пункту 4 Методики помимо прочего коррупционными факторами, содержащими неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт "а");

юридико-лингвистическая неопределённость — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт "в").

В рассматриваемом законопроекте данные коррупционные факторы выражаются в виде трудновыполнимой нормы о мобильных платежах граждан, поскольку в проектируемой статье не обозначен соответствующий правовой механизм её исполнения.

В положениях новой статьи 13² Федерального закона "О банках и банковской деятельности" недостаточно чётко прописан правовой механизм взаимодействия субъектов предполагаемых расчётных отношений. Роль оператора связи в данной статье определена как обеспечение информационного взаимодействия между абонентами — физическими лицами и кредитной организацией, необходимого для осуществления указанных расчётов. При этом суть такого информационного взаимодействия не раскрывается, что свидетельствует о юридико-лингвистической неопределённости данного термина, используемого в законопроекте.

Также представляется немаловажным отметить, что договор о мобильных платежах не имеет законодательного определения, в связи с чем возникает вопрос о неоднозначном понимании сути регулируемых отношений.

3. В законопроекте проектируемая статья 13² предусматривает, что оператор связи "осуществляет последующее перечисление кредитной организации денежных средств своих абонентов — физических лиц".

"Последующее перечисление" означает, что кредитная организация должна исполнить обязательство физического лица не только от своего имени, но и за свой счёт. Таким образом, данная норма предусматривает кредитные правоотношения, в которых чётко не определён должник по кредиту. Фактически физическое лицо становится должником банка, не заключая с ним соответствующего соглашения.

Кроме того, проектируемая норма предусматривает, что договор о мобильных платежах, стороной по которому физическое лицо не является, должен содержать обязательные положения, в том числе "права физического лица, по обязательству которого кредитная организация осуществляет расчёты".

Указанные нормы содержат чрезвычайно обременительные требования к гражданам. Они противоречат основным началам гражданского законодательства: "Граждане (физические лица)... приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своём интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора..." (пункт 2 статьи 1 Гражданского кодекса).

4. Кроме того, проектируемой статьёй 13² установлено: "Сумма одного обязательства физического лица, расчёт по которому кредитная организация вправе осуществить в соответствии с договором о мобильных платежах, не может превышать сумму, требующую проведения идентификации физического лица, осуществляющего платёж, в соответствии с требованиями законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма". Таким образом, установлен верхний предел суммы одного обязательства физического лица, однако не установлен порядок осуществления таких платежей. Кроме того, текст данной статьи не содержит ссылки на документ, регламентирующий данный порядок.

На наш взгляд, данная норма содержит в себе коррупциогенный фактор, закреплённый подпунктом "а" пункта 3 Методики, устанавливающей для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил в форме отсутствия или неопределённости сроков, условий или оснований принятия решения.

Отмеченные недостатки законопроекта в целом свидетельствуют об отсутствии у его разработчиков чёткой концепции правового регулирования отношений, складывающихся при осуществлении мобильных платежей.

Недостаточный уровень юридической техники представленного законопроекта создаёт предпосылки для заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, что является коррупционным фактором.

Принимая во внимание, что представленный на экспертизу Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции проект федерального закона № 405325-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и статью 45 Федерального закона "О связи" принят Государственной Думой в первом чтении, представляется важным учесть отражённые в настоящем заключении замечания и предложения при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении.

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции А. Н. Волкова	3
Обращение к читателям заместителя председателя Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции В. И. Колесникова	5
Состав Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции	7
Раздел I. Итоговые документы парламентских мероприятий антикоррупционной направленности, проведённых Комиссией Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции	
Рекомендации парламентских слушаний на тему "О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства" (22 ноября 2010 года).	8
Рекомендации "круглого стола" на тему "Законодательное обеспечение и развитие института общественного и парламентского контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации" (21 апреля 2009 года)	15
Рекомендации "круглого стола" на тему "О реализации рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу введения в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem" (1 июня 2010 года)	18
Раздел II. Итоговые документы выездных заседаний Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции и Комитета Государственной Думы по безопасности	
Решение заседания, проведённого в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, на тему "О состоянии работы по предупреждению и противодействию коррупции в органах внутренних дел и предложениях по законодательному обеспечению противодействия коррупции в указанных органах" (11 июня 2009 года) . . .	24
Решение заседания, проведённого в Федеральной таможенной службе, на тему "О состоянии работы ФТС России по	

выявлению коррупциогенных норм в Таможенном кодексе Российской Федерации и мерах, принимаемых в целях предупреждения, выявления и пресечения использования технологий таможенного оформления и таможенного контроля в ущерб интересам экономической безопасности Российской Федерации" (2 июля 2009 года)	27
Решение заседания, проведённого в Федеральной службе исполнения наказаний, на тему "О предупреждении и законодательном обеспечении противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе, а также соблюдении законности при обеспечении безопасности и охраны лиц, содержащихся под стражей, осуждённых и отбывающих наказание в виде лишения свободы" (8 апреля 2010 года) .	30
Решение заседания, проведённого в правительстве Московской области, на тему "О практике применения органами государственной власти Московской области антикоррупционного законодательства, а также о перспективах совершенствования этой деятельности на примере организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Московской области" (19 апреля 2010 года)	35
Решение заседания, проведённого в Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, на тему "О состоянии работы по предупреждению коррупции и законодательном обеспечении противодействия коррупции при реализации следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации возложенных на них функций" (21 октября 2010 года)	37
Решение заседания, проведённого в Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, на тему "О состоянии работы по предупреждению и законодательному обеспечению противодействия коррупции в органах наркоконтроля" (9 декабря 2010 года)	42
Раздел III. Информационные, справочные и аналитические материалы Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции	
О мерах законодательного характера, направленных на снижение уровня коррупции в системе здравоохранения, и мерах, направленных на противодействие коррупции, осуществляемых в ходе реализации приоритетного национального проекта "Здоровье"	46

О мерах законодательного характера, направленных на снижение уровня коррупции в системе образования, и мерах, направленных на противодействие коррупции, осуществляемых в ходе реализации приоритетного национального проекта "Образование"	59
О реализации рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по введению в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem"	71
Раздел IV. Заключение Комиссии Государственной думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции на предмет выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции	
Заключение на проект федерального закона № 358290-5 "О внесении изменения в статью 18 Федерального закона "О рекламе"	89
Заключение на проект федерального закона № 497703-4 "Технический регламент "О безопасности рекламных конструкций и их территориального размещения"	92
Заключение на проект федерального закона № 165605-5 "О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации"	97
Заключение на проект федерального закона № 304493-5 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд".	100
Заключение на проект федерального закона № 145626-5 "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".	115
Заключение на проект федерального закона № 405325-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и статью 45 Федерального закона "О связи".	127

**Деятельность
Государственной Думы пятого созыва
по законодательному обеспечению
противодействия коррупции**

Редакционный отдел
Управления документационного и информационного обеспечения
Аппарата Государственной Думы

Редактор Е. М. Кокшина
Компьютерная вёрстка Е. С. Славцовой

Подписано в печать 07.10.2011
Формат 60x84/16. Печ. л. 8,5. Тираж 500 экз. Зак. 377

Отпечатано с оригинал-макета в ЗАО "Гриф и К"
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а