

О. А. Абрамов

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ
КАК ОДНА ИЗ ВАЖНЫХ СОСТАВЛЯЮЩИХ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

Статья посвящена анализу современного состояния противодействия коррупции в России. Рассмотрены и систематизированы последние изменения законодательства в этой сфере. Предложены некоторые меры организационного и нормативного характера, направленные на повышение эффективности борьбы с коррупцией. Статья адресована всем тем, кто интересуется проблематикой противодействия коррупции и легализации (отмыванию) доходов и имущества, полученных преступным путем.

Ключевые слова: легализация, противодействие, доходы, преступность, коррупция.

О. А. Abramov

**COUNTERACTING AGAINST CRIMINAL PROCEEDS LEGALIZATION
AS ONE OF THE MOST IMPORTANT COMPONENTS OF IMPROVING
THE EFFICIENCY OF FIGHTING CORRUPTION**

The article is devoted to the analysis of the present-day state of counteracting against corruption in Russia. The author focuses on the latest changes of legislation in this sphere and classifies them. Some measures of organizational and normative character aimed at improving the efficiency of fighting corruption are suggested. The article is addressed to those who are interested in problems related to counteracting against corruption and legalization (laundering) of proceeds and property obtained by a criminal way.

Keywords: legalization, counteracting, proceeds, crime, corruption.

Коррупция во все времена являлась одной из основных проблем российского государства. Особую актуальность для нашей страны эта проблема приобрела в два последних десятилетия широкомасштабных преобразований. По оценкам экспертов, коррупция в современной России достигла такого уровня, что уже трансформируется в образ жизни не только чиновников, но и простых граждан, становится одним из основных барьеров развития страны.

Мнение отечественных специалистов, занимающихся изучением коррупции, поддерживают и международные эксперты. Согласно опросу, проведенному международной неправительственной организацией Transparency International по индексу восприятия коррупции (ИБК) Россия в 2010 г.

находилась на 154 месте из 178 ранжируемых стран, опустившись за один год на 8 позиций [1].

Эффективное противодействие коррупции возможно только на основе комплексной системы мер, включающих в себя, в том числе, создание правовой и организационной основы деятельности правоохранительных органов, задействованных в решении указанной проблемы.

Начиная с 2008 г. в Российской Федерации был принят целый ряд законов и подзаконных актов, заложивших нормативную основу противодействию коррупции. Важнейшее место среди них занимают: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2]; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» [3]; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ (в ред. ФЗ РФ № 3-ФЗ от 07.02.2011 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» [4]; Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «Об утверждении Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010—2011 годы» [5].

В целях дальнейшего совершенствования института урегулирования конфликта интересов на государственной службе изданы Указы Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [6] и от 21.07.2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [7], которыми определены порядок формирования названных комиссий, их задачи и порядок деятельности.

Результатом принятия вышеуказанных нормативно-правовых актов явилось существенное антикоррупционное изменение правового статуса целого ряда категорий государственных служащих, в том числе судей, депутатов, сотрудников правоохранительных органов и иных силовых органов, членов избирательных комиссий и т. д.

Положения, направленные на противодействие коррупции, были внесены:

- в Гражданский кодекс РФ (запрет дарения в связи с должностным положением);

- Кодекс РФ об административных правонарушениях (два новых состава административных правонарушений, связанных с коррупцией);

- Уголовно-процессуальный кодекс РФ (упрощение порядка возбуждения уголовных дел в отношении ряда должностных лиц);

- Уголовный кодекс РФ (усиление мер наказания за коррупционные правонарушения) и т. д.

Впервые в современной отечественной истории на законодательном уровне было сформулировано понятие коррупции, под которой, в соответствии со ст. 1 Закона «О противодействии коррупции», понимается совершение деяний, предусмотренных ст. 285, 291, 290, 204 УК РФ. Основанием для объединения указанных составов в единую группу явился их общий признак — злоупотребление должностным лицом своими полномочиями в корыстных целях.

Необходимо отметить, что в международном праве сложилось несколько подходов к определению понятия «коррупция» — от очень широкого, при котором под коррупцией понимается любое злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях [8], до максимально узкого — перечисления конкретных коррупционных деяний. Очевидно, что действующее законодательство России исходит из второго подхода. Не вступая в дискуссию об удачности нормативного определения, мы поддерживаем мнение ряда авторов о том, что при определении понятия коррупции необходимо исходить не только из уголовно-правовых, но также и из социальных и криминологических аспектов, рассматривать коррупцию как сложное социально-юридическое явление. Указанный подход, на наш взгляд, позволил бы заложить основы дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства, способствовать разработке мер, направленных на противодействие таким завуалированным коррупционным проявлениям, как лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, незаконное финансирование политических партий, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества и т. д. [9].

Однако, даже оценивая с точки зрения уголовно-правового аспекта дефиницию понятия

«коррупция», закрепленную в Законе «О противодействии коррупции», остается непонятным, почему законодатель настолько сильно сузил перечень деяний, составляющих содержание коррупции. На наш взгляд, к коррупционным деяниям с полным основанием можно было бы отнести и нецелевое расходование бюджетных средств, незаконное участие должностных лиц органов власти в предпринимательской деятельности и легализацию ими, либо иными лицами, действующими в их интересах, денежных средств, добытых в результате совершения коррупционных преступлений.

Закон «О противодействии коррупции» раскрывает и содержание термина «противодействие коррупции», под которым понимаются действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, в том числе выявлению и последующему устранению причин коррупции, или профилактика коррупции; выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений или борьба с коррупцией; минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Действенным механизмом борьбы с коррупцией, на наш взгляд, могла бы стать эффективно работающая система противодействия легализации денежных средств или иного имущества, добытых путем совершения преступлений коррупционной направленности. Неотвратимость наказания в виде лишения имущества, нажитого преступным путем, бесспорно, является, с одной стороны, серьезным профилактическим фактором, с другой стороны, позволяет минимизировать последствия коррупционных правонарушений путем возмещения причиненного ущерба.

Из аналогичных позиций исходит и законодатель. В частности, по инициативе Президента РФ в Государственную думу в феврале 2011 г. внесен законопроект об

изменениях Уголовного кодекса РФ, устанавливающих кратность штрафов за получение взятки.

Об усилении роли имущественной составляющей уголовного наказания свидетельствует и внесение изменений в Уголовный кодекс РФ Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ гл. 15.1 «Конфискация имущества». В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ конфискация, как вид наказания, предусмотрена, в том числе, за совершение преступлений коррупционного характера, предусмотренных ст. 285, 290 УК РФ.

В то же время действенного механизма обращения взыскания на денежные средства и иное имущество, добытые преступным путем, в том числе в результате совершения коррупционных преступлений, до настоящего времени в России так и не создано.

Различные источники расходятся в точных оценках ежегодных суммарных потерь от коррупционных действий чиновников, однако все сходятся в одном — они колоссальны. Так, Н. А. Пименов указывает сумму примерно в 1 трлн рублей [10]; по мнению А. А. Симонович, «прямые экономические потери от коррупции, по разным оценкам, составляют от 20 до 40 млрд долл. в год. Косвенные экономические потери не поддаются точным оценкам, но масштаб их огромен. К прямым потерям эксперты относят и вывоз капитала, в большинстве случаев осуществляемый, как они полагают, коррупционным путем. Приводятся стандартные оценки размера ежегодно вывозимого капитала (20—25 млрд долл. в год). Потери от несовершенства налоговой системы оцениваются примерно в 25 % от ВВП. Выплаты в виде взяток, даваемых чиновникам высокого и низкого ранга, составляют, по оценкам экспертов, до 10 % от суммы сделки» [11]. Е. В. Лапшин приводит информацию о том, что, по оценке Федеральной антимонопольной службы, масштаб коррупции только при государственных закупках составляет 15 % от 345 млрд рублей [12]. Генеральной прокуратурой рынок коррупции в РФ оценивается в размере, сопоставимом с федеральным бюджетом, — 240 млрд долларов [13].

На этом фоне результаты работы правоохранительных органов по возмещению ущерба от преступлений коррупционной направленности явно не соответствуют сложившейся ситуации. В докладе Генерального прокурора РФ Ю. Чайки Федеральному Собранию РФ говорится, что в 2010 г. размер возмещенного материального ущерба от преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления составил порядка 2,7 млрд рублей. При этом общее число преступлений коррупционной направленности уменьшилось на 12,2% и составило свыше сорока с половиной тысяч [14].

Представляется, что одной из объективных причин сложившейся ситуации является несовершенство действующего законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, добытого преступным путем, прежде всего, отдельных положений Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ срок проверки органом дознания и следователем сообщений о преступлениях при необходимости проведения документальных проверок или ревизий может быть продлен до 30 суток. Согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Федеральная служба финансового мониторинга как уполномоченный орган вправе приостановить операции с денежными средствами или иным имуществом на срок до пяти дней, но при этом только на операции организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму. В процессе осуществляемых правоохранительными органами проверок информации подразделений финансовой разведки о подозрительных операциях и сделках, а также иных сообщений о преступлениях, сопряженных с производством документальных

проверок и ревизий, отсутствует законодательный механизм по приостановлению финансовых операций и иных сделок, так как правами временно приостанавливать подозрительные операции и сделки, связанные с легализацией преступных доходов, этот орган финансовой разведки не наделен. Вследствие этого денежные средства и иное имущество, приобретенное преступным путем, часто бесследно исчезают, а поэтому изъять их, либо в случае возбуждения уголовного дела наложить на них арест для обеспечения возврата законному владельцу или конфискации, не представляется возможным. Таким образом, не обеспечиваются должным образом права потерпевших, гарантированные ст. 52 Конституции Российской Федерации, а также требования ст. 3 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 08.11.1990 г.), обязывающей каждое государство, присоединившееся к ней, принимать законодательные и иные необходимые меры, которые представляют ему возможность не только идентифицировать и разыскивать имущество, подлежащее конфискации, но и предотвращать любые операции с таким имуществом, его передачу или распоряжение им.

В связи с этим представляется целесообразным разработать законодательный механизм, позволяющий органу дознания на этапе доследственной проверки приостанавливать движение денежных средств на расчетных и лицевых счетах юридических и физических лиц, используемых для легализации преступных доходов, полученных, в том числе, в результате совершения преступлений коррупционной направленности, а также устанавливать ограничения на операции с движимым и недвижимым имуществом указанных лиц.

Еще одной мерой, направленной на активизацию противодействия легализации доходов от совершения коррупционных преступлений, является введение декларирования крупных расходов должностных лиц.

В современной России уже предпринималась попытка установления контроля за расходами

физических лиц. В июле 1998 г. был принят Закон № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам». Однако в связи с принятием первой части Налогового кодекса РФ вышеуказанный закон так и не вступил в силу. Причиной явилось противоречие положений Закона и положений, содержащихся в ст. 86.1—86.3 НК РФ, устанавливающих налоговый контроль при приобретении в собственность недвижимого имущества, транспортных средств и т. д. В июле 2003 г. Государственная дума Федеральным законом № 104-ФЗ от 07.07.2003 г. внесла в НК РФ поправки, отменившие действие вышеуказанных норм, а с 1 января 2007 г. Федеральным законом № 137-ФЗ от 27.07.2006 г. было отменено действие и п. 10 ст. 31 НК РФ, предоставлявшего налоговым органам последнюю возможность контроля расходов физических лиц.

В настоящее время в России не существует нормативной базы, позволяющей контролировать крупные расходы физических лиц. В связи с этим обязательное декларирование доходов некоторых категорий чиновников и членов их семей представляется половинчатой и малоэффективной мерой. На наш взгляд, принятие соответствующего закона позволило бы существенно повысить результативность работы всей правоохранительной системы, как по противодействию коррупции, так и легализации преступных доходов, полученных, в том числе, при совершении преступлений коррупционной направленности.

Еще одной проблемой, но уже организационного характера, является отсутствие в России специализированных подразделений по противодействию коррупции, особенно в наиболее опасной ее форме — организованной. В 2008 г. был реорганизован Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД РФ. На базе департамента и территориальных управлений по борьбе с организованной преступностью были созданы оперативно-разыскные части по противодействию организованной преступности по линии БЭП и уголовного розыска. Как показала практика,

указанные подразделения, действуя в условиях разобщенности, не в состоянии комплексно решать проблему противодействия организованным формам преступности. Наиболее характерно это проявляется на результатах работы по выявлению преступлений коррупционной направленности, совершенных в составе организованной группы. Как отмечено в вышеуказанном докладе генпрокурора, «количество ежегодно возбуждаемых уголовных дел о коррупционных преступлениях, совершенных в составе организованных групп, на протяжении нескольких последних лет остается стабильно низким. В 2010 г. в производстве следственных органов находилось лишь 38 таких уголовных дел, причем почти 50 % из них (17) возбуждены до 2009 г. Кроме того, в 50 субъектах Российской Федерации уголовные дела о коррупционных преступлениях названной категории не возбуждались, а в остальных регионах в производстве следственных органов находилось не более одного-двух дел» [14]. Одной из основных причин такого положения генпрокурор назвал «отсутствие специализированных подразделений с четко определенными функциями по противодействию организованной преступности. Упразднение соответствующих подразделений и передача части их функций по борьбе с коррупционными проявлениями созданным подразделениям в службах по борьбе с экономическими преступлениями и криминальной милиции МВД России положительного результата не принесли» [14].

На наш взгляд, в условиях проводимой реформы МВД назрела необходимость создания специализированных подразделений, занимающихся противодействием организованной преступности и коррупции. При этом одним из основных направлений их работы должно являться выявление фактов легализации денежных средств или иного имущества, добытых в результате совершения преступлений общеуголовной, экономической и коррупционной направленности, совершаемых, в первую очередь, организованными группами и сообществами. Наиболее эффективно указанные подразделения будут действовать в

условиях, обеспечивающих их прямой доступ к декларациям о доходах вышеуказанных категорий должностных лиц и членов их семей, к информации, содержащейся в базах данных Федеральной службы финансового мониторинга, Федеральной налоговой службы и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Список библиографических ссылок

1. Уровень коррупции в России требует незамедлительных действий не на словах и на бумаге, а на практике [Электронный ресурс] // TRANSPARENCY INTERNATIONAL RUSSIA. 2001. URL: http://www.transparency.org.ru/doc/CPI_2010_Russia_press_01000_339.doc (дата обращения: 03.05.2011).
2. СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
3. Там же. Ст. 6229.
4. Там же. Ст. 6235.
5. СЗ РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1875.
6. СЗ РФ. 05.07.2010. № 27. Ст. 3446.
7. СЗ РФ. 26.07.2010. № 30. Ст. 4070.
8. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 April.
9. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М., 1999. С. 269.
10. Пименов Н. А. Все ли деньги хороши в экономике? // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. С. 10—12.
11. Симанович А. А. Институциональные корни коррупции // Безопасность бизнеса. 2009. № 3. С. 24.
12. Лапшин Е. В. Проблемы реализации государственной антикоррупционной политики в деятельности ОВД // АУ МВД РФ. Деятельность правоохранительных органов (отечественный и зарубежный опыт). Противодействие коррупции: сб. науч. ст. М., 2010. С. 38.
13. Выжutowич В. Кормление с должности // Рос. газ. 2006. № 4219.
14. Чайка констатировал снижение числа коррупционных преступлений [Электронный ресурс] // Взгляд. 2005. URL: <http://www.vz.ru/news/2011/4/25/486500.html> (дата обращения: 02.05.2011).

© О. А. Абрамов, 2011