

МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

по итогам обработки предложений членов Межведомственной рабочей группы по разработке среднесрочной программы социально-экономического развития «Стратегия Роста»

Системное решение №8

26.12.16

РЕФОРМА УГОЛОВНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	1
II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ.....	2
III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	3
IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	8
V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	8
VI. ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	12
VII ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ	13
VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА	13
IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ	13
X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	13

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

1. Отсутствие единой государственной политики в уголовной сфере приводит к искажению целей уголовной политики, тормозит реформы и стимулирует необоснованную криминализацию деяний.

2. Уголовное преследование бизнеса, не смотря на ряд инициатив по гуманизации уголовного законодательства, остается средством коррупционного давления и разрешения хозяйственных споров «в ином порядке».

3. Рассмотрение дела в суде носит «обвинительный» характер. Содержание под стражей как мера пресечения остается приоритетной для следствия и суда, не смотря отсутствие оснований для ее избрания.

4. Органы исполнительной власти и правоохранительные ведомства создали собственные структуры и школы судебной экспертизы, работающие на оправдание их позиции, что делает защиту прав невозможной.

5. Ответственность должностных лиц правоохранительных органов за нарушения процедур расследования преступлений и прав подозреваемых и обвиняемых непропорциональна тяжести этих нарушений и носит несистемный характер.

II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ

1. Ограничить проведение оперативных розыскных мероприятий и следственных действий до возбуждения уголовного дела.

2. Обязать правоохранительные органы получать согласие прокурора:

- на возбуждение уголовных дел;
- на проведение гласных оперативных розыскных мероприятий и следственных действий;
- на обращение с ходатайством в суд об избрании меры пресечения.

3. Установить ограничение для судей, принимавших решения на этапе следствия и суда (например, об избрании меры пресечения), рассматривать уголовное дело по существу.

4. Устранить приоритет уголовного разбирательства перед рассмотрением дела гражданским и арбитражным судом – решить проблему преюдиции.

5. Назначение экспертизы на этапе дознания и следствия, в том числе определение перечня вопросов, выбор экспертной организации должен проводиться прокурором.

6. Реформировать статью 159 УК РФ: состав «заведомо преднамеренное неисполнение договорных обязательств» сделать отдельной статьей.

7. Предоставление прокуратуре права возбуждать уголовные дела по ст.169 УК РФ.

III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

- 1. Отсутствие единой государственной политики в уголовной сфере приводит к искажению целей уголовной политики, тормозит реформы и стимулирует необоснованную криминализацию деяний.**

Функции в части координации уголовного права и процесса распределены среди 3 правоохранительных ведомств (МВД, СК РФ, Генеральная прокуратура РФ), Верховного суда РФ, Министерства юстиции РФ и более 10 федеральных органов власти, отвечающих за «свои» статьи Уголовного кодекса. Как итог – только V созыв Государственной Думы Федерального Собрания РФ принял за 2011-2016 гг. 86 Федеральных законов, смягчающих или ужесточающих Уголовный кодекс, 106 Федеральных законов, изменяющих нормы Уголовного процессуального кодекса.

Деятельность по оценке эффективности, прогнозированию и установлению целевых показателей, методическому обеспечению с разной степенью успешности ведется ответственными ведомствами и не взаимоувязана. **В то же время, мировая практика требует системного управления уголовной политикой.**

Статистика уголовного преследования носит непрозрачный характер: порядка 60% возбужденных уголовных дел, не дошедших до суда, ежегодно исчезают из статистического мониторинга правоохранительных органов, без информации о приостановлении либо прекращении уголовных дел. Уголовно-процессуальный кодекс предоставляет широкие возможности по затягиванию расследования, приостановке расследования и его возобновлению, открытию уголовных дел. При этом, не существует сколько-нибудь системной статистической оценки числа «спящих» дел: дело может лежать много лет как угроза и средство давления.

Распространена и необоснованная криминализация ряда деяний. По ряду статей нет лиц, осужденных к лишению свободы (ч.1 180 УК РФ, ч.2

ст.146 УК РФ, ч.1 ст.171 УК РФ), суды применяют иные меры ответственности – штрафы, исправительные работы. Как пример, ответственность за отсутствие маркировки, на товарах, на которых она обязательна, предусмотренная ч.1-4 ст.171.1 УК РФ носит в иных государствах ЕАЭС характер административного правонарушения.

При этом уголовное преследование бизнеса является крайней формой государственного вмешательства - расследование уголовных дел сопряжено с проведением ОРМ, следственных действий, опросов и допросов, выемок документов у контрагентов и собственников организаций.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию - 2015: Получается, если посчитать, приговором закончились лишь 15 процентов дел. При этом, абсолютное большинство, 83 процента предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес.

2. Уголовное преследование бизнеса не смотря на ряд инициатив по гуманизации законодательства остается средством коррупционного давления и разрешения хозяйственных споров «в ином порядке» - получения документов, доказательств, создания «переговорной» позиции, устранения конкурентов.

Ситуация усугубляется «резиновым» характером ст.159 УК РФ, 160, 165 УК РФ, в частности тем, что «общественная опасность деяний» трактуется правоприменителями необоснованно широко, что позволяет в рамках уголовных дел рассматривать споры хозяйствующих субъектов. В такой ситуации, понятия «ущерба» и «вреда» в уголовном праве подменяются правоприменительной практике «ущербом» и «вредом» в их гражданско-правовом значении.

Расширяется важнейший порок российского уголовного закона - **Уголовное преследование подменяет собой рассмотрение спора в гражданском суде.** Как результат, уголовное преследование - еще один способ получить возмещение ущерба, компенсировать убытки, не платить по счетам поставщику, устранить конкурента.

В связи с более широким кругом вопросов, подлежащих оценке в рамках «уголовного дела», **сохраняется «приоритет» уголовного процесса к гражданскому:** у предпринимателя, не исполняющего, в силу каких-либо

обстоятельств, обязательств по контракту, всегда есть риск быть привлеченным к уголовной ответственности, влекущей потерю бизнеса.

3. Рассмотрение дела в суде носит «обвинительный» характер. Содержание под стражей как мера пресечения остается приоритетной для следствия и суда, не смотря отсутствие оснований для ее избрания.

В первую очередь это связано с правоприменением уголовного закона правоохранительными органами, обвинительным уклоном судов, имеющимися случаями коррупции - а не с недостатками законодательства.

В 2015 году из 507 429 уголовных дел, рассмотренных районными судами, 419 905 завершились приговорами по которым осуждены 476 178 человек, еще 810 лиц оправдано, уголовное преследование 214 прекращено за отсутствием события, состава преступления, непричастностью к преступлению, еще 83 011 прекращено по иным основаниям (например, по примирению сторон, возмещению ущерба, в связи с малозначительностью, истечением срока давности уголовного преследования в связи с изменением судом статьи обвинения, амнистия и др.). В целом, из дошедших до суда уголовных дел - 0,2% прекращается судом по реабилитирующим основаниям, еще около 15% по формальным критериям – а 85% уголовных дел, дошедших до суда превращаются в те или иные приговоры.

Ходатайства о первом избрании меры пресечения в виде заключения под стражу удовлетворяются в 90,7% случаях. В отношении экономических преступлений 22-й главы – в 96% случаев. По статистике ходатайства о продлении меры пресечения в виде заключения под стражу удовлетворяются в 98% случаях.

В случае, если органы дознания, следствия ходатайствуют о продлении меры пресечения в виде содержания под стражей, соответствующее решение, как правило, будет принято. По оценкам прокуратуры, около 4 процентов ходатайств органов следствия об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей, удовлетворены судом не смотря на позицию прокуроры.

В целом, можно позитивно оценить продолжающиеся инициативы Правительства РФ по гуманизации уголовного законодательства, снижению загруженности пенитенциарной системы. С 2008 года общего числа находящихся в СИЗО, тюрьмах, исправительных и воспитательных колониях снизилось с 887 тысяч до 646 тысяч в 2015 году. В то же время,

плановмерно с 2012 года плановмерно растёт (при одновременном снижении числа дел, передаваемых в суд) число уголовных дел, возбуждаемых по экономическим статьям уголовного кодекса (ст.159-159.6, 160, 165, 169-199.2 УК РФ). **В противоположность реализуемой государственной политике на снижение уголовного «давления» - по экономическим статьям значительно выросла массовость избрания мер пресечения по ним.** На 1 февраля 2016 года число лиц, находящийся в СИЗО по экономическим статьям (на этапе дознания, следствия и суда - до вынесения приговора), составило 6539 человек. С апреля 2012 года - рост составил 70% (на 1 апреля 2012 года в СИЗО находилось 3840 человек).

Принятие решений об избрании мер пресечений, продлении мер пресечений принимается подчас формально со ссылкой на критерии, определенные статьей 97 Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога». При этом, ссылка на такие критерии зачастую безосновательна, например, продление содержания под стражей по причине, что обвиняемые могут уничтожить доказательства, либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу происходит на этапе, когда следственные действия прекращены и все доказательства по делу собраны, а дело слушается в суде. В решениях судов не мотивируется и то, что обвиняемые (подозреваемые) продолжают заниматься преступной деятельностью, либо могут угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства.

Приоритет для следствия для суда – избрать меру пресечения «содержание под стражей», современные меры пресечения «домашний арест» и «залог» только начинают развиваться.

4. Органы исполнительной власти и правоохранительные ведомства создали собственные структуры и школы судебной экспертизы, работающие на оправдание их позиции, что делает защиту прав невозможной. При этом, экспертные учреждения находятся в организационной зависимости от ведомств, что ставит под вопрос их независимость.

Ведомственные экспертные учреждения правоохранительных органов используют собственные методики бухгалтерских, финансово-экономических, налоговых, судебно-оценочных экспертиз, рекомендаций по использованию специальных знаний или не имеют их вовсе. Эти методики

отличаются от методик органов власти, ответственных за административное регулирование советующих отраслей экономики.

Ситуация усугубляется в отношении дел, следствие по которым может осуществляться разными правоохранительными органами - с собственными институтами экспертизы и школами специальных знаний.

Для примера, анализ материалов уголовных дел, по фактам отчуждения имущества по заниженной стоимости показал, что практически в каждом уголовном деле имеются несколько заключений экспертиз по вопросам определения оценки имущества: следственные органы вынуждены несколько раз назначать дополнительные и повторные экспертизы, поскольку получаемая стоимость объекта недвижимого имущества отличается в несколько раз. При этом для правоохранительных органов не обязательны методические указания Минэкономразвития по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, используемые в рыночной кадастровой оценке для целей приватизации.

Аналогичная ситуация и с рекомендациями по использованию специальных познаний, разработанными Министерством юстиции РФ по ст.196 УК РФ «Преднамеренное банкротство».

5. Ответственность должностных лиц правоохранительных органов за нарушения процедур расследования преступлений и прав подозреваемых и обвиняемых непропорциональна тяжести этих нарушений и носит несистемный характер.

В 2015 году органами прокуратуры выявлено 4,9 млн. нарушений уголовного законодательства органами дознания и следствия. При этом, среди прочих, органами прокуратуры выявляются нарушения, связанные с необоснованным возбуждением уголовных дел, формальным рассмотрением ходатайств и жалоб, необоснованным отказом в их удовлетворении, необоснованным проведением ОРМ, проведением ОРМ с нарушением законодательства. Только в 2015 году отменено около 20 тысяч постановлений о возбуждении уголовных дел.

Органами прокуратуры в 2015 году предписано привлечь к дисциплинарной ответственности 145 тысяч должностных лиц правоохранительных органов. Практически всегда должностные лица получают замечание или выговор независимо от тяжести допущенных нарушений. При этом, сама информация о числе привлеченных к ответственности, примененным дисциплинарным мерам, типичным

нарушениям не обобщается и носит непубличный характер, что провоцирует недоверие к правоохранительной системе.

Ведомственный контроль за законностью и обоснованностью возбуждения уголовных дел в сфере предпринимательской деятельности не системен, не существует институтов для объективного разрешения вопросов о законности и обоснованности уголовного преследования, избрания тех или иных мер пресечения.

IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

Переход на согласованную уголовную политику Российской Федерации, основанную на предотвращении совершения преступлений и справедливом наказании за их совершение.

Снижение необоснованного уголовного давления, повышение защищенности от нарушений гражданских и экономических прав.

V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ

1. Ограничить проведение оперативных розыскных мероприятий и следственных действий до возбуждения уголовного дела.

2. Обязать правоохранительные органы получать согласие прокурора:

- на возбуждение уголовных дел;

на проведение гласных оперативных розыскных мероприятий и следственных действий;

на обращение с ходатайством в суд об избрании меры пресечения.

3. Установить ограничение для судей, принимавших решения на этапе следствия и суда (например, об избрании меры пресечения), рассматривать уголовное дело по существу.

4. Устранить приоритет уголовного разбирательства перед рассмотрением дела гражданским и арбитражным судом – решить проблему преюдиции.

5. Назначение экспертизы на этапе дознания и следствия, в том числе определение перечня вопросов, выбор экспертной организации должен проводиться прокурором.

6. Реформировать статью 159 УК РФ: состав «заведомо преднамеренное неисполнение договорных обязательств» сделать отдельной статьей.

7. Предоставление прокуратуре права возбуждать уголовные дела по ст.169 УК РФ.

№	Мероприятие	СП	ИР
ПЕРВЫЙ ЭТАП (2017-2019 гг.)			
1. Отсутствие единой государственной политики в уголовной сфере приводит к искажению целей уголовной политики, тормозит реформы и стимулирует необоснованную криминализацию деяний Необходимо обеспечить координацию государственной уголовной политики, декриминализовать ряд составов небольшой и средней тяжести.			
1.1.	Принять Концепцию государственной уголовной политики Российской Федерации		
1.2.	Ввести в отношении ряда экономических преступлений небольшой и средней тяжести административную преюдицию, предполагающую привлечение лица к уголовной ответственности, только если оно в течение определенного периода времени после одного или более административных наказаний за административное правонарушение совершит такое же нарушение.		
1.3.	В отношении «предпринимательских преступлений» исключить деяния с наименьшей общественной опасностью из числа уголовно наказуемых, в том числе декриминализовать деяния, по которым судами не применяются меры ответственности, связанные с лишением свободы (ч.1 и ч.2 ст.146, ч.1 ст.171, ч.1-4 ст.171.1, ч.1 ст.180, ч.1 ст.194 УК РФ).		
1.4.	В пять раз повысить суммы, признаваемые крупным и особо крупным размером, согласно примечаниям к статьям 146, 158, 159.1 УК РФ, а также в отношении деяний, предусмотренных главой 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» УК РФ, за исключением статей 169 («Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»), 170.2. («Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории»), 186 («Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг»).		
1.5.	Реформировать статью 159 УК РФ: состав «заведомо преднамеренное неисполнение договорных обязательств» сделать отдельной статьей.		
2. Уголовное преследование бизнеса не смотря на ряд инициатив по			

гуманизации законодательства остается средством коррупционного давления и разрешения хозяйственных споров «в ином порядке».			
Необходимо исключить предпосылки и возможные механизмы необоснованного привлечения предпринимателей к уголовной ответственности.			
2.1..	Ограничить проведение оперативных разыскных мероприятий и следственных действий до возбуждения уголовного дела.		
2.2.	Внедрить в процесс полноценную процедуру сбора доказательств, как это имеет место в процедуре discovery в США или disclosure в Великобритании;		
2.3.	Комплексно изменить подход к ситуации с уголовным преследованием бизнеса, не допуская необоснованное уголовное преследование и использование уголовного преследования в решении хозяйственных споров, Устранить приоритет уголовного разбирательства перед рассмотрением дела гражданским и арбитражным судом – решить проблему преюдиции.		
2.4.	Дополнить статью 5 УПК РФ новым понятием «преступление, совершенное в сфере предпринимательской деятельности».		
2.5.	Предусмотреть прекращение расследования уголовных дел по статьям 198-199.2 НК РФ в случае, если решением арбитражного суда, суда общей юрисдикции решение о привлечении к налоговой ответственности и доначислении налогов и сборов признано незаконным.		
3. Рассмотрение дела в суде носит «обвинительный» характер. Содержание под стражей как мера пресечения остается приоритетной для следствия и суда, не смотря отсутствие оснований для ее избрания.			
Необходимо создать дополнительные гарантии независимого и непредвзятого рассмотрения уголовного дела судом.			
3.1.	Предусмотреть обязательное согласие прокуратуры на: ☐ проведение доследственных проверок и публичных оперативных разыскных мероприятий по экономическим преступлениям; ☐ возбуждение уголовных дел; ☐ продолжение расследования ранее приостановленных уголовных дел; ☐ избрание мер пресечения, связанных с ограничением свободы.		

3.2.	Дополнить УК РФ новой статьей 179.1 «Преднамеренное неисполнение имущественных договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности» (взамен ранее действовавшей 159.4 УК РФ), предусматривающей ответственность за заведомо преднамеренное неисполнение имущественных договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, в диспозиции которой отсутствует указание на цель хищения, с максимальным сроком лишения свободы до 5 лет.		
3.3.	Исключить число «развалившихся дел» и оправдательных приговоров судов из числа показателей эффективности правоохранительных органов		
3.4.	Установить ограничение для судей, принимавших решения на этапе следствия и суда (например, об избрании меры пресечения), рассматривать уголовное дело по существу.		
4. Органы исполнительной власти и правоохранительные ведомства создали собственные структуры и школы судебной экспертизы, работающие на оправдание их позиции, что делает защиту прав невозможной. Необходимо создать современную систему судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в соответствии с лучшими международными практиками. Перевести все экспертные учреждения, действующие при органах власти из ведомственной подчиненности в подчиненность Минюсту России.			
4.1.	Усовершенствовать экспертизу: принять ранее разработанный Минюстом России проект Федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (№306504-6, принят в 1 чтении).		
4.2.	Назначение экспертизы на этапе дознания и следствия, в том числе определение перечня вопросов, выбор экспертной организации должен проводиться прокурором.		
5. Ответственность должностных лиц правоохранительных органов за нарушения процедур расследования преступлений и прав подозреваемых и обвиняемых непропорциональна тяжести этих нарушений и носит несистемный характер. Необходимо создать современную систему судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в соответствии с лучшими международными практиками. Перевести все экспертные учреждения, действующие при органах власти из ведомственной подчиненности в подчиненность Минюсту России.			
5.1.	Отдельно зафиксировать дисциплинарную и уголовную ответственность должностных лиц правоохранительных органов за необоснованное и незаконное возбуждение уголовных дел, незаконное и необоснованное проведение оперативных розыскных мероприятий		
5.2.	Предоставление прокуратуре права возбуждать уголовные дела по ст.169 УК РФ.		

5.3.	Публичность информации о результатах привлечения к дисциплинарной ответственности		
ВТОРОЙ ЭТАП (2020-2025 гг.)			
1. Отсутствие единой государственной политики в уголовной сфере приводит к искажению целей уголовной политики, тормозит реформы и стимулирует необоснованную криминализацию деяний Необходимо обеспечить координацию государственной уголовной политики, декриминализовать ряд составов небольшой и средней тяжести.			
1.1.	Реорганизовать систему дознания и предварительного следствия, передав расследование всех преступлений по экономическим статьям УК РФ в один правоохранительный орган (по аналогии с Guardia di Finanza в Италии)		
1.2.	Обеспечить внедрение Информационной системы «Единый реестр зарегистрированных преступлений, возбужденных и расследуемых уголовных дел»		
4. Органы исполнительной власти и правоохранительные ведомства создали собственные структуры и школы судебной экспертизы, работающие на оправдание их позиции, что делает защиту прав невозможной. Необходимо создать современную систему судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в соответствии с лучшими международными практиками. Перевести все экспертные учреждения, действующие при органах власти из ведомственной подчиненности в подчиненность Минюсту России.			
4.1.	Перевод всех экспертных учреждений, действующих при органах власти из ведомственной подчиненности в подчиненность к иному органу власти.		

VI. ОСНОВНЫЕ КРІ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

1. Статистические показатели

	2015	2020	2025
Число уголовных дел, возбужденных по «экономическим» составам Уголовного кодекса	200 тыс.	120 тыс.	80 тыс.

2. Международные индексные показатели:

World justice project				
		2015	2020	2025
8.1	Effective investigations (<i>Эффективные расследования</i>)	0.24	0.4	0.6
8.2	Timely and effective adjudication (<i>Своевременное и эффективное судопроизводство</i>)	0.44	0.55	0.6
8.5	No corruption (<i>нет коррупции</i>)	0.42	0.6	0.7
8.7	Due process of law (<i>Надлежащая правовая процедура</i>)	0.34	0.5	0.6

VII ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Этап восстановительного экономического роста (2017-2019 гг.) На первом этапе необходимо реализовать пакет мер, нацеленных на повышение качества правоприменения и создание дополнительных средств защиты прав обвиняемых и подозреваемых от необоснованного уголовного преследования.

Этап устойчивого экономического роста темпами выше среднемировых (2020 – 2025 гг.). На втором этапе следует реализовать решения, направленные на повышение качества государственного управления в сфере уголовной политики, переход на прогностические модели криминалогии, и управленческие профилактики и предупреждением преступности.

VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА

IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ