

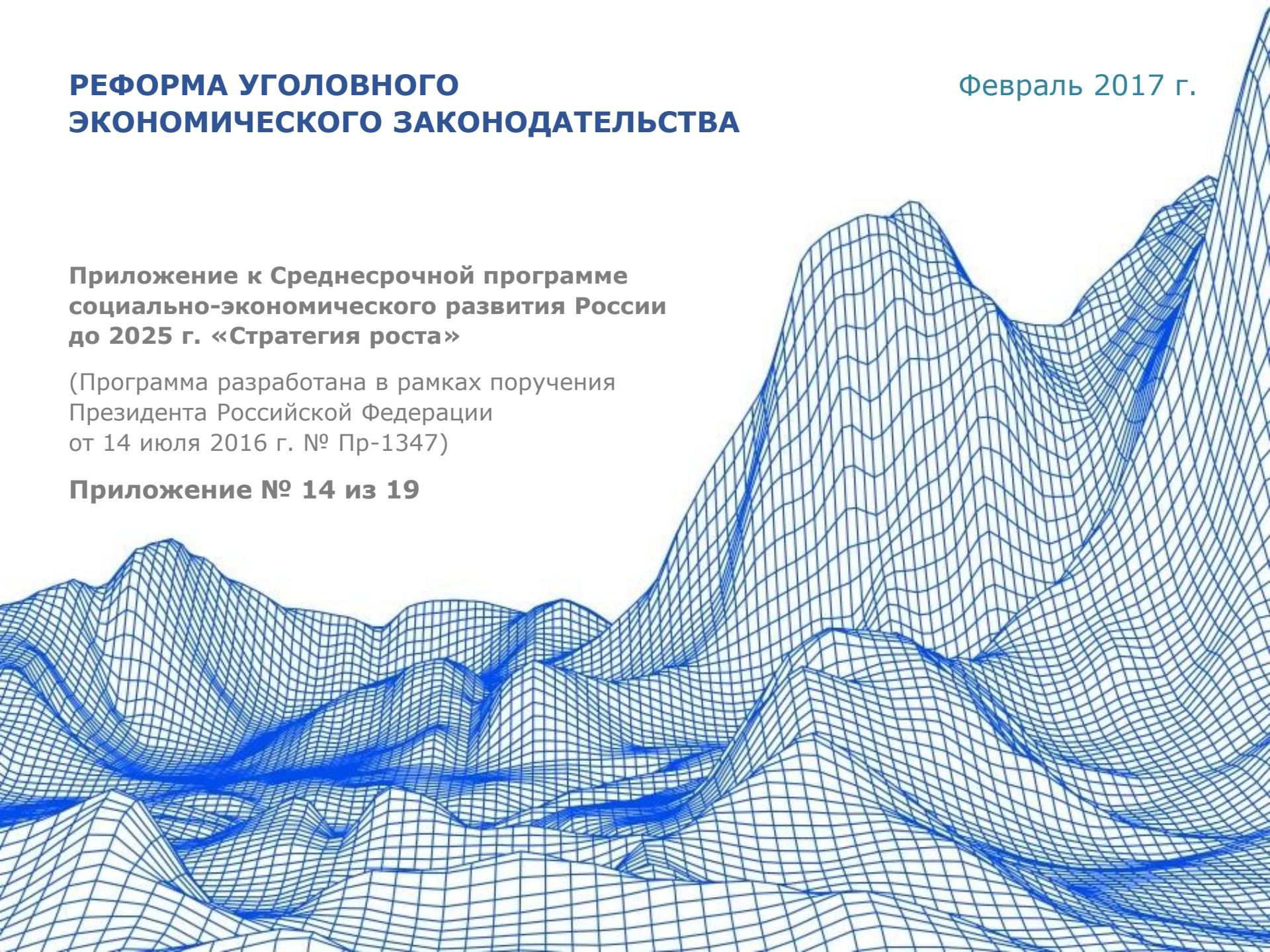
РЕФОРМА УГОЛОВНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Февраль 2017 г.

**Приложение к Среднесрочной программе
социально-экономического развития России
до 2025 г. «Стратегия роста»**

(Программа разработана в рамках поручения
Президента Российской Федерации
от 14 июля 2016 г. № Пр-1347)

Приложение № 14 из 19



- 1. Отсутствие единой государственной политики в уголовной сфере тормозит реформы, направленные на гуманизацию, и стимулирует необоснованную криминализацию деяний.**
- 2. Уголовное преследование бизнеса, несмотря 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.**
- 3. Судебный и прокурорский надзор за следствием неэффективны, рассмотрение дела в суде носит «обвинительный» характер.** В первую очередь, это связано с недостатками применения уголовного закона правоохрнительными органами и обвинительным уклоном судов, имеющимися случаями коррупции, а не с недостатками законодательства.
- 4. Содержание под стражей остается приоритетной для следствия и суда мерой пресечения несмотря на отсутствие оснований для ее избрания.**
- 5. Органы исполнительной власти и правоохрнительные ведомства создали собственные структуры и школы судебной экспертизы, работающие на оправдание их позиции, что делает защиту прав невозможной.**
- 6. Ответственность должностных лиц правоохрнительных органов за нарушения процедур расследования преступлений, прав подозреваемых и обвиняемых непропорциональна тяжести этих нарушений и носит избирательный характер.**

Гарантии защиты бизнеса от необоснованного уголовного преследования недостаточны.

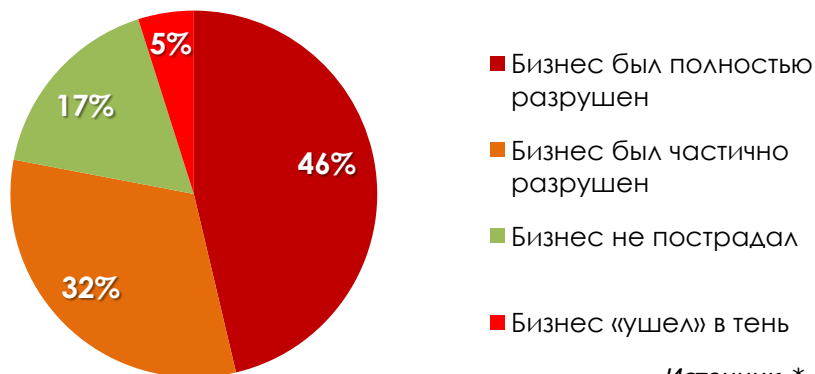
В 2015 году в Российской Федерации зарегистрировано **2,3 млн преступлений**.

При этом органами прокуратуры за этот же период выявлено **4,9 млн нарушений уголовного законодательства органами дознания и следствия** (**~2 нарушения на 1 преступление**).

Отменено около 20 тысяч постановлений о возбуждении уголовных дел (1%).

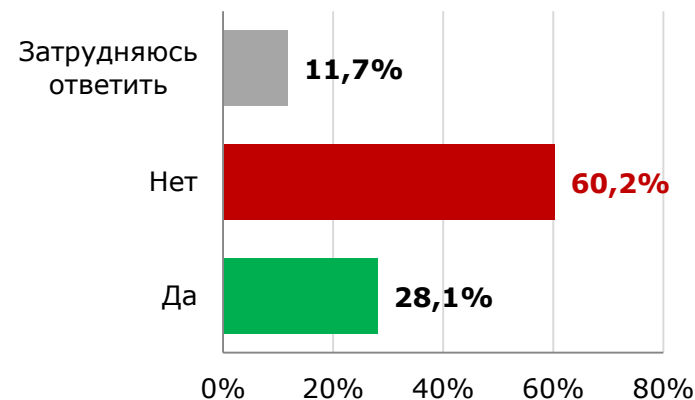
Предписано привлечь к дисциплинарной ответственности **145 тысяч должностных лиц правоохранительных органов**.

Каков результат уголовного преследования для бизнеса?



Источник *

Считаете ли вы, что российское законодательство предоставляет достаточные гарантии для защиты бизнеса от необоснованного уголовного преследования?



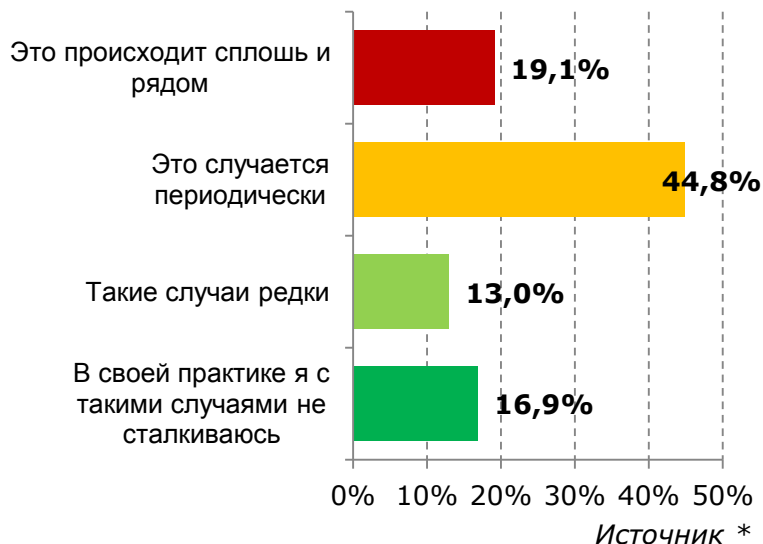
Источник *

Лишь 31% экспертов считают, что в связи с последними изменениями уголовного законодательства ситуация с соблюдением прав предпринимателей в России улучшилась.

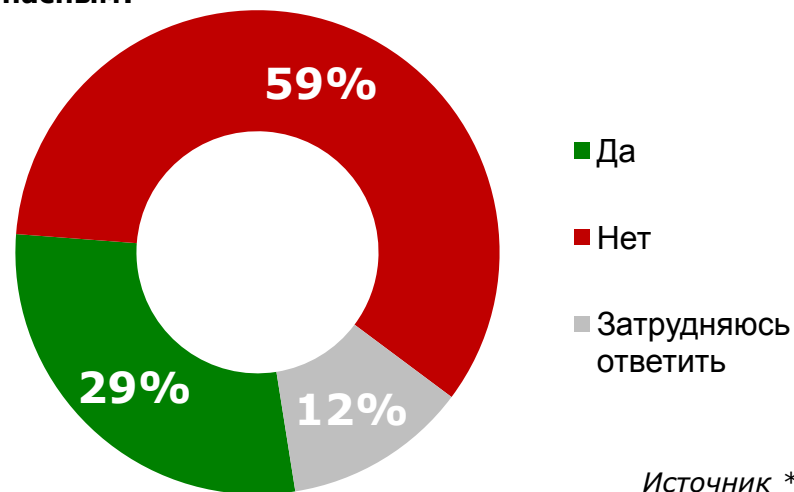
*Опрос: мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. Выполнено по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с 21 по 31 марта 2016 г.

НИЗКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ОСТАЕТСЯ ГЛАВНОЙ ПРОБЛЕМОЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В РОССИИ.

Как вы считаете, насколько часто в нашей стране уголовное преследование используется как инструмент передела собственности?



Можно ли считать ведение бизнеса в нашей стране безопасным?



Более половины опрошенных экспертов считают, что ведение бизнеса в нашей стране является небезопасным.

- По мнению опрошенных, российское законодательство не предоставляет достаточных гарантий для защиты бизнеса от необоснованного уголовного преследования, криминальных проявлений или рейдерства (в первую очередь, со стороны чиновников).
- Достаточно часто (по мнению около 64% опрошенных) уголовное преследование используется как инструмент передела собственности. По мнению предпринимателей, работа по противодействию коррупции малоэффективна. Коррупция остается важным фактором роста расходов для большинства МСП.

* Опрос: мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. Выполнено по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с 21 по 31 марта 2016 г.

Системные проблемы [3]

Высокое по качеству и современное уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России ненадлежаще применяется правоохранительными органами и судами, которые практикуют очевидный обвинительный уклон.

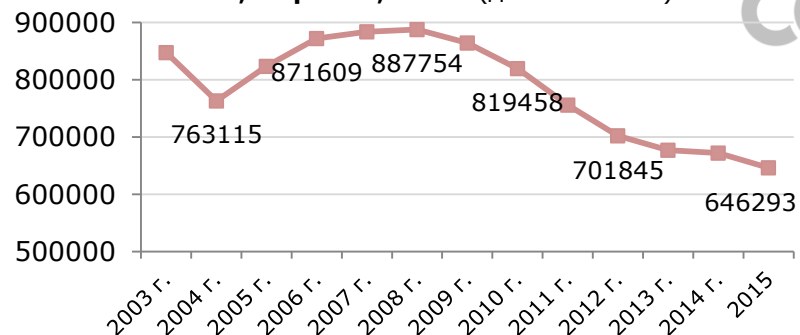
Инструменты защиты прав от нарушений в ходе уголовного преследования и от необоснованного уголовного преследования неэффективны и, как правило, не работают.

При этом гуманизация уголовной правовой сферы продолжается с 2008 года полным ходом, снижается и число приговоров судов, и число находящихся в тюрьмах и следственных изоляторах.

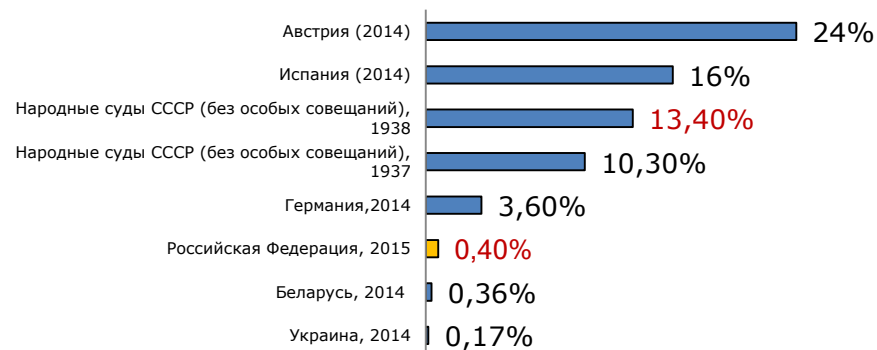
Проведены изменение уголовного закона (декриминализация деяний, возмещение вреда как основание освобождения от ответственности и др.), «Экономическая амнистия» (2013 г.), Амнистия в связи с 20-летием Конституции (2013 г.), Амнистия в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне (2015 г.).

В первую очередь гуманизация охватывает законодательство, но принципиальных изменений в деятельности правоохранителей и судов не происходит.

Число лиц, находящихся в исправительных колониях, тюрьмах, СИЗО (данные ФСИН)



Доля оправдательных приговоров вынесенных судами



Показатели (индикаторы) государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (на 2017-2019):

Число оправданных, а также лиц, дела которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также в связи с непричастностью, на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам, находившимся в производстве

Следователей	1,06	1,06	1,05
Дознавателей	0,4	0,39	0,39

Системные проблемы [4]

В противоположность общей тенденции на гуманизацию уголовного законодательства, уголовное давление в сфере экономической деятельности растет.

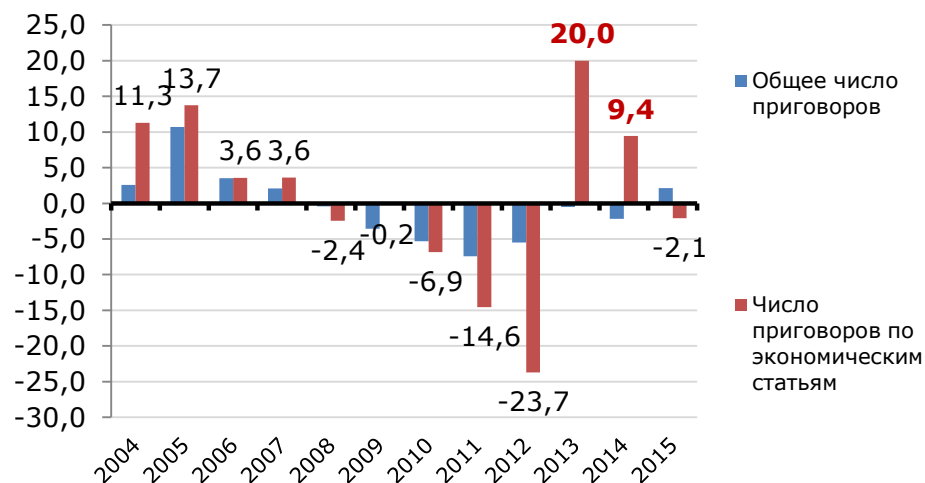


Увеличивается как количество уголовных дел по предпринимательским составам, так и количество решений о содержании под стражей и число приговоров по экономическим делам.

Экономическая амнистия, затронувшая 2 466 обвиняемых, подозреваемых, подсудимых и осужденных по экономическим преступлениям, оказала краткосрочный эффект.

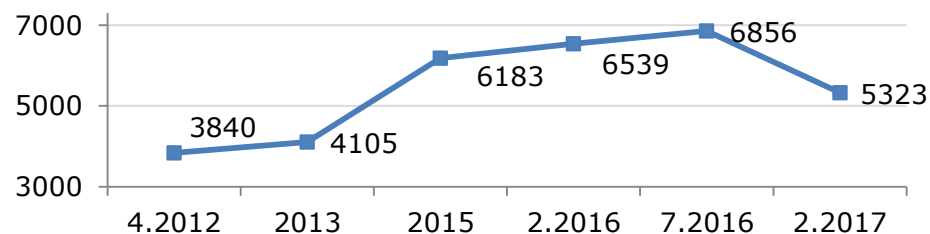
До 80% уголовных дел, возбужденных правоохранительными органами по экономическим статьям, не доходят до суда (проводятся обыски, допросы сотрудников предприятий, партнеров, изымаются документы и др.).

Ежегодная динамика числа приговоров по уголовным делам



Ист: данные Судебного департамента Верховного суда

Число лиц, содержащихся в СИЗО по экономическим делам



^[1] По экономическим статьям: 159–159.6, 160, 165, 169–199.2 УК РФ.

Цель реализации системного решения

Цель: активизировать уже существующие в уголовном законе институты и механизмы, обеспечивающие справедливость и законность работы следствия, суда, защиту прав участников уголовного процесса.

Этапы

Этап 1: восстановление экономического роста (2017–2019 гг.).

На первом этапе необходимо реализовать пакет мер, направленных на повышение качества правоприменения и создание дополнительных средств защиты прав обвиняемых и подозреваемых от необоснованного уголовного преследования. Снизить необоснованное уголовное давление на бизнес – за экономические преступления должны быть экономические наказания.

Этап 2: выход на высокие темпы и качество экономического роста (2020–2025 гг.).

На втором этапе следует реализовать решения, направленные на повышение качества государственного управления в сфере уголовной политики, переход на прогностические модели криминологии, профилактику и предупреждение преступности.

KPI

	2015	2019	2025
Число уголовных дел, возбужденных по «экономическим» составам Уголовного кодекса (2015=100%)	100	80	50
Число оправдательных приговоров, вынесенных судами (без учета дел, прекращенных судами по иным основаниям) по предпринимательским статьям УК РФ (ст. 159–159.6, 165, 171–199.2)	1%	8%	15%
World justice project			
Effective investigations (Эффективные расследования)	0,24	0,4	0,6
Timely and effective adjudication (Своевременное и эффективное вынесение судебного решения)	0,44	0,55	0,6
No corruption (Отсутствие коррупции)	0,42	0,6	0,7
Due process of law (Надлежащая правовая процедура)	0,34	0,5	0,6

Перечень мероприятий, календарный план, макроэкономические эффекты по каждому системному решению представлен в программе «Стратегия Роста».

- 1. Ограничить проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий до возбуждения уголовного дела.**
- Устранить приоритет уголовного разбирательства перед рассмотрением дела гражданским и арбитражным судом, **решить проблему преюдиции.**
- 3. Обязать правоохранительные органы получать согласие прокурора:**
 - на возбуждение уголовных дел;
 - на проведение гласных оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий;
 - на обращение с ходатайством в суд об избрании меры пресечения.
- 4. Установить ограничение для судей, принимавших решения на этапе дознания и предварительного следствия (например, об избрании меры пресечения), рассматривать уголовное дело по существу.**
- Назначение экспертизы на этапе дознания и следствия, в том числе определение перечня вопросов: **выбор экспертной организации должен проводиться прокурором.**
- 6. Ввести суд присяжных по части 4-7 статьи 159 УК РФ «Мошенничество», статей 159.1–159.6 УК РФ. По статьям 159–159.6 УК РФ установить принцип «за квалифицированное мошенничество ответственность больше», снизив при этом ответственность по общему составу статьи «Мошенничество».**
- 7. Предоставить прокуратуре право возбуждать уголовные дела по ст. 169 УК РФ.**
- 8. Приравнять год в СИЗО к двум годам в колонии.**

1. Необходимо обеспечить координацию государственной уголовной политики, декриминализовать ряд составов небольшой и средней тяжести.
 - 1.1. **Разработать и 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, 170.2., 186 УК РФ.
 - 1.5. По статьям 159–159.6 УК РФ **установить принцип «за квалифицированное мошенничество ответственность больше»**, снизив при этом ответственность по общему составу статьи «Мошенничество».
 - 1.6. **Приравнять год в СИЗО к двум годам в колонии.**
 - 1.7. 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).
 - 1.8. **Обеспечить внедрение Информационной системы «Единый реестр зарегистрированных преступлений, возбужденных и расследуемых уголовных дел».**

2. Необходимо исключить предпосылки и возможные механизмы необоснованного привлечения предпринимателей к уголовной ответственности.

- 2.1. **Ограничить проведение оперативно-розыскных 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. Необходимо создать дополнительные гарантии независимого и непредвзятого рассмотрения уголовного дела судом.

- 3.1. Предусмотреть **обязательное согласие прокуратуры** на следующие мероприятия:
 - проведение доследственных проверок и публичных оперативно-розыскных мероприятий по экономическим преступлениям;
 - возбуждение уголовных дел;
 - продолжение расследования ранее приостановленных уголовных дел;
 - избрание мер пресечения, связанных с ограничением свободы.
- 3.2. Предоставить **прокурору право отменять решение о возбуждении уголовного дела**.
- 3.3. Предоставить **стороне защиты право давать прокурору «заключение защиты»** (одновременно с обвинительным заключением следствия).
- 3.4. **Исключить число «развалившихся дел» и оправдательных приговоров судов из числа показателей эффективности правоохранительных органов.**
- 3.5. Установить **ограничение для судей, принимавших решения** на этапе следствия и суда (например, об избрании меры пресечения), **рассматривать уголовное дело по существу**.
- 3.6. **Ввести суд присяжных по части 4–7 статьи 159 УК РФ «Мошенничество», статей 159.1–159.6 УК РФ.**
- 3.7. Приравнять год в СИЗО к двум годам в колонии.

4. 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. Усовершенствование экспертизы: **принять ранее разработанный Минюстом России проект Федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»** (№ 306504-6, принят в 1-м чтении).
- 4.2. Назначение экспертизы на этапе дознания и следствия, в том числе определение перечня вопросов, **выбор экспертной организации должен проводиться прокурором.**
- 4.3. **Перевод всех экспертных учреждений, действующих при органах власти, из ведомственной подчиненности в подчиненность к иному органу власти.**

5. Необходимо обеспечить эффективность существующей системы привлечения к ответственности должностных лиц правоохранительных органов за необоснованное и незаконное уголовное преследование и проведение следственных действий.

- 5.1. Отдельно **зафиксировать дисциплинарную, административную и уголовную ответственность должностных лиц правоохранительных органов за необоснованное и незаконное возбуждение уголовных дел, незаконное и необоснованное проведение оперативных розыскных мероприятий, необоснованное затягивание расследования уголовных дел.**
- 5.2. Предоставить **прокуратуре право возбуждать уголовные дела по ст. 169 УК РФ.**
- 5.3. Обеспечить **публичность информации о результатах привлечения к дисциплинарной ответственности.**