



– возможно укрепление групповых и организованных форм преступного поведения, особенно в сфере теневого бизнеса и налаживания коррупционных связей криминала и власти;

– сохранение высокого уровня рецидивной пенитенциарной преступности.

Именно поэтому основные направления деятельности правоохранительных органов, ресурсного и научного обеспечения предупреждения преступности должны быть направлены на предупреждение и нейтрализацию указанных неблагоприятных криминологически значимых тенденций и социальных явлений.

В ходе работы форума его участники не только всесторонне обсудили наиболее актуальные вопросы, связанные с противостоянием преступности в Сибирском регионе, но и подготовили обоснованные, обладающие высоким теоретическим уровнем и большой практической значимостью прогноз и методические рекомендации, которые позволят оптимизировать работу правоохранительных органов округа, окажут влияние на деятельность органов законодательной и исполнительных власти региона в целях стабилизации криминогенной ситуации.

Методологический семинар «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ТЕРРОРИЗМОМ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»

Научный комментарий

УДК 343.92



Светлана Александровна СТУПИНА,
секретарь семинара, доцент кафедры
уголовного права и криминологии Сибирского
юридического института МВД России
(г. Красноярск), кандидат юридических наук,
доцент, капитан милиции

ОБЩИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ТЕРРОРИЗМОМ

В современных условиях разрастание масштабов коррупции представляет серьезную угрозу функционированию публичной власти, демократии и правам человека, затрудняет экономическое развитие страны.

Проблема коррупции в российской экономике и управлении – одна из ключевых проблем, стоящих перед обществом

и органами государственной власти. Коррупция достигла таких масштабов, что представляет угрозу экономической безопасности Российской Федерации и негативно влияет на репутацию страны в международном сообществе.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ Д.А.Медведевым 31 июля 2008 г., оп-



мания мирового сообщества к этой проблеме. Подписание Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о предотвращении терроризма свидетельствует о готовности России принимать активное участие в деятельности, направленной на предотвращение терроризма.

Вследствие того, что коррупция и терроризм влияют как на национальную безопасность, так и

ределил основные направления государственной политики в области предупреждения коррупции.

Мировое сообщество давно пришло к выводу, что коррупции как распространенному социально-правовому негативному явлению можно успешно противодействовать только общими усилиями государств, их объединений, а также международных организаций.

В 1999 г. Российская Федерация подписала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а в 2003 г. – Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции. На сегодняшний день обе эти конвенции ратифицированы Российской Федерацией. Кроме этого, важным является принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции».

Терроризм, равно как и коррупция, – сложное социальное явление, которое относится к числу самых опасных и труднопрогнозируемых явлений современности, приобретающих все более разнообразные формы и угрожающие масштабы. На современном этапе терроризм непосредственно затрагивает многие стороны жизни общества.

Рост террористической угрозы в современном мире требует пристального вни-



затрагивают интересы мирового сообщества, данные негативные социальные явления и проблемы противодействия им стали основными темами методологического семинара «Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе», проведенного Сибирским юридическим институтом МВД России в рамках XII международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (г. Красноярск, 19–20 февраля 2009 г.).

Методологический семинар собрал широкий круг участников общей численностью более 60 человек: эксперты Совета Европы, представители Законодательного Собрания Красноярского края, администрации Красноярского края, ГУВД по Красноярскому краю, Сибирского управления внутренних дел на транспорте, Управления федеральной миграционной



службы России по Красноярскому краю, сотрудники организаций, занимающихся проблемами противодействия коррупции и терроризму, профессорско-преподавательский состав Сибирского юридического института МВД России и других вузов России.

Высокий интерес, проявленный к семинару, определялся кругом проблем, предложенных для обсуждения. Прежде всего, это объяснение самого феномена коррупции, ее исторических черт и форм существования, причины и последствия коррупции и терроризма, современные формы проявления коррупции, определение современных сфер террористических проявлений, целесообразность и юридическая грамотность законодательного определения коррупции, вопросы построения системы противодействия коррупции и терроризму, проблемы взаимозависимости и взаимообусловленности коррупции и отмывания преступных доходов, существующая практика противодействия финансированию терроризма, вопросы оценки террористической уязвимости общеобразовательных учреждений, а также исследование организационных вопросов взаимодействия специализированных органов в борьбе с коррупцией и терроризмом.

Со вступительным словом выступил руководитель методологического семинара заместитель начальника Сибирского юридического института МВД России по научной работе доктор социологических наук, профессор **Д.Д.Невирко**, который определил основные направления обсуждения и указал в числе других угроз в отношении государства и общества на первом месте преступность, особенно коррупцию и терроризм. Был сделан акцент на необходимости объединения познаний специалистов, а также целесообразности взаимодействия ученых и практических работников для выработки эффективных мер противодействия указанным антисоциальным явлениям.

Доклад эксперта Совета Европы, старшего советника Комиссии по предотвращению коррупции в Республике Слове-

ния (Словения) **Р.Праха** на тему «Международные стандарты и существующая практика противодействия коррупции» вызвал оживленную дискуссию, поскольку основные положения выступления были посвящены профессиональной деятельности Комиссии, ставящей приоритет противодействия и профилактики коррупции, ее структуре, обоснованности создания, направлениям деятельности на современном этапе, а также влиянию деятельности Комиссии на национальное положение в стране.

Вопросы, задаваемые российскими специалистами эксперту Совета Европы, были актуальными и касались перспективных сторон деятельности Комиссии с точки зрения возможности перенять международный опыт в сфере борьбы с коррупцией.

Продолжил выступление **С.Годдард** – эксперт Совета Европы, руководитель проекта Совета Европы МОЛИ РУ 2 по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма в Российской Федерации (Великобритания) с докладом «Противодействие коррупции и отмыванию доходов, связанных с нелегальной заготовкой и торговлей древесиной», в котором определил основные направления взаимосвязи между коррупцией и отмыванием денег в сфере экологических преступлений. С.Годдард отметил, что коррупция в Российской Федерации в сфере лесной промышленности и незаконного экспорта леса возросла и представляет угрозу для России. Несмотря на то что российские правила по экспорту леса достаточно строгие, лесные компании могут легко обойти все эти правила. Незаконная регистрация стала общей и широко распространенной. Небольшие лесные компании часто существуют с целью одной трансграничной пересылки. Проводится незаконная регистрация, осуществляется торговая деятельность, затем эти компании исчезают прежде, чем правоохранительные органы смогли бы привлечь их к уголовной ответственности. Трудно объективно оценить, сколько леса действительно экспортировано, поскольку офици-



альная статистика часто ненадежна. Незаконно зарегистрированный лес может появиться в таможенной статистике, хотя часто это не делается из-за коррупции среди таможенных представителей.

Некоторые компании с помощью консультантов лесоводства могут подкупить государственных должностных лиц, чтобы получить право лесопользования.

Незаконная заготовка и торговля древесиной являются преступлением, причиняющим вред окружающей среде. Предикатными преступлениями являются легализация, должностные преступления, в частности, взяточничество, банковские преступления, мошенничество и налоговые преступления, которые часто связаны с преступлениями в сфере незаконной заготовки и торговли древесиной.

Подозрительные финансовые сделки обычно исходят из сделок, имеющих дело с такими объектами высокого риска.

С тех пор как незаконная регистрация является одной из сфер уголовной деятельности, финансовые учреждения (как внутренние, так и иностранные), имея дело с предприятиями лесоводства и клиентами, осуществляющими торговлю древесиной из России, должны рассматривать эти предприятия и клиентов как объекты повышенного риска.

Состояние незаконной лесной промышленности – устойчивое и растущее, вызывающее угрозу в банковском секторе. Банки несут финансовые риски из-за незаконной регистрации, незаконной торговли, контрабанды, расширения лесного производства, необоснованного ценообразования и творческого учета убытка. Банки, которые не готовы иметь дело с этими источниками угрозы, столкнутся с более высоким финансовым риском, чем те, которые готовы иметь дело с ними. Банки могут использовать режим антифинансового отмывания, чтобы бороться с этими угрозами.

Кроме того, С.Годдард определил и риски банкиров, которые используют доходы, добытые преступным путем. В заключение эксперт Совета Европы отме-

тил, что в целом в данной сфере политика направлена на стимулирование банковской деятельности с целью исключения фактов легализации.

Коррупция в сфере незаконной заготовки и торговли древесиной является актуальной особенно для Сибирского федерального округа, что предопределило широкий круг вопросов к докладчику по видам деятельности, через которые в основном осуществляется легализация незаконных доходов, о направлениях совершенствования борьбы с отмыванием денег, а также об улучшении деятельности в сфере банковских проверок.

Развернутая дискуссия по актуальным проблемам борьбы с преступностью определила дальнейшее выступление. Доцент кафедры социально-экономических дисциплин Сибирского юридического института МВД России доктор исторических наук, доцент **О.В.Коновалова** выступила с докладом о социально-политических проблемах борьбы с коррупцией. По мнению докладчика, поднятая в ходе предвыборной борьбы в 2006–2007 гг. кампания по борьбе с коррупцией в органах власти явилась не только и не столько политической конъюнктурой, сколько грозным предупреждением о кризисном состоянии политической власти в стране.

Историко-политический экскурс позволил О.В.Коноваловой сделать вывод о том, что решение вопроса о борьбе с коррупцией неразрывно связано, с одной стороны, с развитием институтов гражданского общества – для формирования контроля над бюрократией «снизу», о чем заявляют современные оппозиционные партии, с другой – для создания механизма контроля «сверху» становится важным укрепление вертикали государственной власти, т.е. проведение того курса, который провозгласила партия «Единая Россия».

Социально-политическая и экономическая история российского общества, история развития правовой мысли дают немало примеров борьбы с коррупцией. Именно исторический подход позволяет ответить на вопрос: почему на протяже-



нии многих веков борьба с коррупцией (в широком смысле этого слова) в России не давала существенных результатов и не привела к искоренению этого явления.

В продолжение темы прозвучал доклад профессора кафедры гуманитарных дисциплин Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России доктора исторических наук, доцента **Н.А.Шабельниковой** «Коррупционные правонарушения в России: исторический аспект».

Неподдельный интерес вызвала презентация данного доклада, отражающая исторические этапы, имеющие своеобразные проявления коррупции.

Н.А.Шабельникова отметила, что, коррупция является постоянным спутником государственных институтов власти, ее история уходит в глубину веков. Как социально негативное явление в обществе коррупция существует с момента формирования управленческого аппарата и присуща всем государствам в любые периоды их развития. В рамках истории русского законодательства следует обратить внимание на преемственность антикоррупционной политики России: с приходом к власти нового правителя подходы к борьбе с коррупцией первоначально не изменялись, а после оценки криминальной ситуации дополнялись, корректировались и наполнялись новым содержанием.

Участники дискуссии отметили, что, учитывая исторические условия и опыт борьбы с коррупционными правонарушениями, необходимо иметь в виду, что эффективная борьба с коррупцией возможна только при отлаженном взаимодействии всех правоохранительных органов и иных заинтересованных структур как на федеральном, так и на региональном уровнях. Немаловажное значение в рамках противодействия коррупции имеют государственно-правовые средства борьбы с коррупцией.

В ряде докладов поднимался вопрос о полноте и обоснованности законодательного определения коррупции как основ-

ного термина в рамках Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции».

Ключевым по данной проблеме стало выступление профессора Сибирского федерального университета доктора юридических наук **Н.В.Щедрина** на тему: «О законодательном определении коррупции».

Н.В.Щедрин четко обозначил недостатки законодательного определения коррупции. Так, ни в ст.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», ни в других статьях не содержится четкого перечня лиц, которые могут быть субъектами коррупции. В указанной статье речь идет только о физических лицах, даже если они совершают коррупционные деяния «от имени или в интересах юридических лиц» (п.«б» ст.1). Сами юридические лица согласно определению, данному в первой статье, не могут быть субъектами коррупции, что противоречит ст.14 «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения». Возможно, указанное противоречие возникло в связи с тем, что закон не определяет соотношение коррупции, коррупционного правонарушения и коррупционного преступления.

Другое существенное упущение законодателя, по мнению докладчика, состоит в том, что согласно определению извлечение неимущественной выгоды посредством злоупотребления служебным положением не относится к числу коррупционных деяний.

Была предложена новая редакция ст.1 указанного Федерального закона, которая активно обсуждалась участниками семинара, ряд предложений профессора Н.В.Щедрина были признаны обоснованными и целесообразными.

Участники дискуссии единодушно пришли к выводу указать данные предложения в рекомендациях конференции и учесть их и при разработке краевого закона в сфере противодействия коррупции.

Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в Российской Федерации и варианты законодательных реше-



ний были рассмотрены представителем Законодательного Собрания Красноярского края **А.А.Кондрашевым**.

По мнению докладчика, в Российской Федерации необходимо законодательно закрепить права парламентов различных уровней, инициировать и проводить расследование по фактам коррупции чиновников исполнительной власти, причем даже самых высокопоставленных, включая и главу государства, иметь доступ ко всем документам, иметь право допроса любых должностных лиц, публиковать результаты проведенных расследований.

Вопросы влияния средств массовой информации на динамику коррупции нашли отражение в выступлении профессора кафедры философии Сибирского юридического института МВД России доктора философских наук, профессора **О.Ф.Несрябиной**, которая отметила, что не без помощи СМИ коррупция стала статистическим понятием, для описания которого используются слова, имеющие не оценочное, а номинативное значение: «откат», «взяткоемкость», «взяткодатель», а мздоимство поспешно объявляется национальной чертой. Подобная риторика, по мнению докладчика, только усиливает толерантность, способствуя «одомашниванию» данного явления (манипулятивный прием).

Вопросы, связанные с проблемами антикоррупционной борьбы (по страницам электронной печати), осветил старший преподаватель кафедры предварительного расследования в органах внутренних дел кандидат юридических наук **И.Б.Лапин**. Его выступление опиралось на результаты исследования ВЦИОМ, оценку коррупции международной организацией «Transparency International» (ТИ), данные опроса «Левада-Центра» и опроса ОИОМ УОС МВД России и наглядно отразило тот факт, что коррупция в Российской Федерации поразила практически все сферы жизнедеятельности, включая правоохранительную.

В свете вышеизложенного представляется необходимым повысить эффективность мероприятий, направленных на выявление

и устранение причин и условий, способствующих нарушению законности и совершению должностных преступлений сотрудниками правоохранительных органов, в том числе в интересах криминальных структур. Практически это может быть выражено в предоставлении органам собственной безопасности различных правоохранительных структур (МВД, ФСБ, ФСКН, ФСИН, ФТС и др.), наделенных правом на осуществление оперативно-розыскной деятельности, полномочий органов дознания по закону либо в наделении руководителей органов собственной безопасности уголовно-процессуальными полномочиями начальников соответствующих органов дознания путем издания подзаконных нормативных правовых актов ведомственного содержания.

По мнению И.Б.Лапина, возникла необходимость в создании под эгидой Совета национальной безопасности единого антикоррупционного государственного органа для управления противодействием коррупции.

Проблема коррупции в органах внутренних дел всесторонне была проанализирована профессором кафедры оперативно-розыскной деятельности в органах внутренних дел Сибирского юридического института МВД России заслуженным юристом Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором **Н.С.Железняком**.

По мнению докладчика, анализ исследуемой проблематики свидетельствует, что основными причинами коррупции в органах внутренних дел являются:

- 1) наличие реальных возможностей использовать должностные полномочия в корыстных целях;
- 2) правовой нигилизм значительной части сотрудников;
- 3) систематически отстающий от достойного уровень жизни сотрудников;
- 4) назначение на руководящие либо прибыльные должности при наличии связей или за деньги;
- 5) значительная сменяемость и некомпетентность большинства руководителей



органов внутренних дел и их структурных подразделений.

Предложенные Н.С.Железняком меры по минимизации было решено внести в рекомендации по итогам методологического семинара.

Доцент кафедры уголовного права и криминологии Сибирского юридического института МВД России кандидат юридических наук **С.А.Ступина** предложила рассмотрение мер противодействия коррупции, сделав акцент на уголовно-правовых средствах.

Опираясь на уголовное законодательство, потенциал которого является наиболее действенным средством борьбы с коррупционным преступлениями, С.А.Ступина указала на недостатки уголовного законодательства, препятствующие противодействию коррупции. Так, были отмечены несовершенство с точки зрения уголовного законодательства понятия коррупции, данного в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», неполнота круга субъектов, которые могут нести ответственность за должностные и управленческие преступления, законодательные недостатки формулирования диспозиций ряда этих преступлений путем широкого использования оценочных признаков, необоснованность санкций за данные преступления, отсутствие реальности и неотвратимости наказания для ряда должностных лиц и т.д.

Завершающим выступлением первого дня работы методологического семинара стал доклад доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России кандидата юридических наук, доцента **А.В.Безрукова** о роли Президента Российской Федерации в системе правоохранительных органов в контексте реализации мер борьбы с преступностью и коррупцией.

Второй день работы семинара открыл заместитель председателя Законодательного Собрания Красноярского края **А.М.Клешко**, выступивший с основными направлениями антикоррупционной сис-

темы Красноярского края. Доклад вызвал значительный интерес у аудитории. Докладчиком были названы такие направления, как Краевая антикоррупционная программа, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционная экспертиза, антикоррупционные стандарты во всех сферах управления, антикоррупционное образование и пропаганда, система контроля за реализацией Краевой антикоррупционной программы.

Действительно, проблема коррупции на сегодняшний день является наиболее острой в тех органах власти, которые осуществляют интенсивное и непосредственное взаимодействие с гражданами и организациями по вопросам оказания общественно значимых государственных услуг. Учитывая, что Управление Федеральной миграционной службы (УФМС) России по большей части занимается оказанием общественно значимых и массовых услуг (вопросы регистрационного учета, выдача и замена паспортов, оформление гражданства), потенциальные коррупционные возможности ведомства весьма широки.

Причины и последствия коррупционных рисков в системе Федеральной миграционной службы при предоставлении услуг контроля и надзора в сфере миграции всесторонне были раскрыты представителем Управления федеральной миграционной службы России по Красноярскому краю **Л.Г.Марынич**.

Поскольку угрозу обществу представляют не только коррупция, но многообразие террористических проявлений, в рамках методологического семинара было уделено особое внимание и проблемам борьбы с терроризмом в России на современном этапе.

Большое количество вопросов были заданы эксперту Совета Европы, независимому эксперту, сотруднику фирмы «Lopham Consultancy» (Великобритания) **С.Диллоуэй**, выступавшему с докладом о международных стандартах и существующей практике противодействия финансированию терроризма. В ходе дискуссии участники обсуждали существующую прак-



тику противодействия терроризму на современном этапе в России. Кроме того, участники семинара отметили имеющиеся схожие черты, а также отличия в подходах к расследованию фактов отмыкания денежных средств, добытых преступным путем, в России и за рубежом.

Саймон Диллоуэй осветил такие фазы отмыкания денег, как размещение в финансовом секторе, расслоение и интеграция. Вопросы направления финансирования вызвали оживленную дискуссию среди всех присутствующих.

Доцент кафедры тактико-специальной подготовки Сибирского юридического института МВД России кандидат технических наук **А.Н.Минкин** представил вниманию собравшихся доклад, посвященный некоторым аспектам технологического терроризма. Обобщив выделенные разновидности террористических угроз, докладчик на основе качественного анализа сделал заключение о наличии у различных проявлений терроризма общей характеристики – использование достижений в области научно-технических разработок. По мнению выступающего, возник особый тип терроризма – технологический. Именно высокие технологии придают терроризму все большую разрушительность, а количественная сторона последнего показателя выходит в настоящее время на тот уровень, когда терроризм действительно обретает характер планетарной угрозы.

Вопросы оценки террористической уязвимости общеобразовательных учреж-

дений затронул в своем выступлении доцент кафедры тактико-специальной подготовки Сибирского юридического института МВД России кандидат технических наук **А.А.Ильященко**, предложивший критерии определения террористической уязвимости, включающие физическую защищенность, антитеррористические инструкции и состояние антитеррористической подготовки персонала и учащихся общеобразовательных учреждений.

Предложенные критерии стали объектом оживленной дискуссии с точки зрения их применения не только для оценки террористической уязвимости общеобразовательных учреждений, но и других социально значимых объектов.

В завершении рассмотрения актуальных проблем противодействия коррупции и терроризму в России на современном этапе присутствующие приняли активное участие в обсуждении проекта рекомендаций по итогам методологического семинара.

В целом научная дискуссия позволила участникам семинара выявить причины таких негативных социальных явлений, как коррупция и терроризм, установить современные тенденции, определить имеющиеся проблемы в области противодействия коррупции и терроризму и разработать комплекс предложений по совершенствованию системы противодействия данным явлениям.