

**Американская ассоциация юристов в РФ
Трансперенси Интернешнл – Р
Межотраслевой институт коммунальных стратегий (г. Москва)**

**РЕАЛИЗАЦИЯ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОГРАММ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Научно-практическое издание

Москва
2013

УДК 343.35
ББК 67.51
Р31

Коллектив авторов:

Д. Примаков (ч. 1, гл. 1—2), К. Конник (ч. 1, гл. 2), Н. Гуц (ч. 2, гл. 1), Г. Дьячков (ч. 2, гл. 2), А. Дементьев (ч. 3, гл. 1), В. Бондарь (ч. 3, гл. 2), С. Никонов (ч. 3, гл. 3), А. Черепанова, К. Черепанова (ч. 3, гл. 4), И. Чернявский (ч. 3, гл. 5).

Р31 Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне: Научно-практическое издание. — М.: Американская ассоциация юристов, 2013. — 124 с.

ISBN

Настоящее издание посвящено информационно-аналитическому описанию международной и российской практики реализации программ противодействия коррупции на муниципальном уровне. В нем представлены последние международные тенденции и инициативы российского законодателя по регулированию антикоррупционной деятельности государственных служащих.

Пособие подготовлено в рамках реализации проекта «Противодействие коррупции на муниципальном уровне», осуществляемой в рамках Программы содействия реформе уголовной юстиции Американской ассоциации юристов в России.

Предназначено судьям, депутатам, руководителям и специалистам органов государственной власти и местного самоуправления, студентам, обучающимся по специальностям «государственное и муниципальное управление» и «юриспруденция», слушателям курсов переподготовки и повышения квалификации, преподавателям, исследователям, консультантам, а также другим заинтересованным лицам, представляющим сферы бизнеса и некоммерческие организации, занимающиеся проблемами противодействия коррупции и ее преодоления.

УДК 343.35
ББК 67.51

Настоящая публикация стала возможна благодаря поддержке Бюро Государственного департамента по правоохранительной деятельности и борьбе с международным незаконным оборотом наркотиков (INL) в рамках работы Московского представительства Американской ассоциации юристов. Палата представителей и Совет управляющих Американской ассоциации юристов не наблюдали за ходом этой работы и не санкционировали ее содержание. Соответственно, содержащиеся в ней положения отражают исключительно взгляды авторов, которые могут не совпадать с политикой Американской ассоциации юристов. Более того, никакой элемент настоящего пособия не следует рассматривать как правовую консультацию применительно к конкретным случаям. Американская ассоциация юристов несет единоличную ответственность за его содержание, которое может не совпадать с позицией Бюро Государственного департамента по правоохранительной деятельности и борьбе с международным незаконным оборотом наркотиков (INL).

ISBN

© Коллектив авторов, 2013
© Американская ассоциация юристов.
Все права защищены, 2013
© Редакционно-издательское оформление
ООО «Авторитет», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

От издательства (<i>М. Хупер</i>)	4
Часть 1. Международные обязательства РФ по борьбе с коррупцией и международные тенденции	6
Глава 1	6
1.1. Порядок имплементаций и учета обязательств	6
1.2. Обязательства, вытекающие из Конвенции ООН	7
1.3. Обязательства в рамках конвенций Совета Европы	11
1.4. Обязательства в рамках ОЭСР	15
1.5. Заключение	17
Глава 2	18
2.1. Основные тенденции в противодействии коррупции	18
2.2. Комплаенс	18
2.3. Выявление и принятие мер по урегулированию конфликта интересов	25
2.4. Представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имуще- ственного характера	29
2.5. Защита заявителя о коррупции	32
Часть 2. Зарубежный опыт антикоррупционной политики на местном уровне	36
Глава 1. Германия	36
Глава 2. Украина	45
Часть 3. Российский опыт антикоррупционной политики на местном уровне	60
Глава 1. Совершенствование правовых основ противодействия кор- рупции: муниципальный уровень	60
Глава 2. Антикоррупционная кампания: обеспечение неотвратимости ответственности	79
Глава 3. Место и роль общественных организаций и общественности в программе противодействия коррупции	94
Глава 4. Опыт практического сотрудничества НКО и муниципальных властей на примере одного проекта в Великом Новгороде	112
Глава 5. Новосибирск: антикоррупционная программа	116
Об авторах	122

ОТ ИЗДАТЕЛЬСТВА

Борьба с коррупцией на любом уровне и в любых проявлениях, несомненно, относится к той категории тем, которые во все времена продолжают оставаться крайне актуальными и интерес к которым не ослабевает вне зависимости от географического или политического пространства.

Последние восемь лет реализация проектов, направленных на противодействие коррупции, входит в число приоритетных задач деятельности Московского офиса Американской ассоциации юристов в РФ. Подготовка и проведение тренингов, семинаров и круглых столов по антикоррупционной тематике, публикация результатов мониторинга общественного мнения, экспертных заключений и отдельных методологических материалов, направленных на противодействие коррупции, — вот далеко не полный перечень основных направлений работы, которую проводят сотрудники и эксперты Ассоциации.

За годы работы мы постарались подключить к проектной деятельности представителей широкого слоя общественности: муниципальных и федеральных государственных служащих, журналистов, юристов, экономистов, преподавателей вузов и школ, а также тех, кто оказывает влияние на формирование общественного мнения и на имидж государственного служащего.

Московский офис Американской ассоциации юристов в РФ представляет публикацию, которая, как мы искренне надеемся, станет настольной книгой для специалистов в сфере противодействия коррупции на муниципальном уровне в России. В сборник вошел обзор материалов международной и российской практики по реализации антикоррупционных программ на муниципальном уровне, включая анализ ряда международных и российских нормативных актов, призванный познакомить читателя с последними международными трендами и нововведениями российского законодателя в данной сфере.

Для нас как инициаторов и издателей научно-практического пособия по проведению и реализации антикоррупционных программ на муниципальном уровне крайне важен был тот факт, что в его подготовке приняли участие ведущие

эксперты таких хорошо известных организаций, как Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» (Центр «ТИ-Р») и Межотраслевой институт коммунальных стратегий.

С удовольствием выражаем благодарность *Вадиму Бондарю*, директору Межотраслевого института коммунальных стратегий за многолетнее сотрудничество и поддержку проектов Американской ассоциации юристов в РФ в сфере антикоррупционной политики и за заинтересованную и профессиональную работу его коллег, соавторов и тренеров Александра Дементьева, Семена Никонова.

Отдельные слова благодарности *Ивану Ниненко*, заместителю директора Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» (Центр «ТИ-Р»), за открытость, готовность делиться и материалами, и опытом, и наработками, за прекрасную команду высокопрофессиональных экспертов, предоставивших для публикации интересные и показательные работы, отражающие международный опыт реализации муниципальных программ.

Мы, со своей стороны, готовы приложить усилия к тому, чтобы данная публикация получила максимально широкое распространение и стала отправной точкой для нашей дальнейшей совместной и плодотворной работы, направленной на противодействие коррупции в Российской Федерации.

*С уважением,
Мелисса Хупер,
директор Московского офиса
Американской ассоциации юристов в РФ*

Часть 1

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РФ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Глава 1

1.1. Порядок имплементаций и учета обязательств

К концу XX — началу XXI века сложился целый корпус международных актов в области противодействия коррупции. Данные акты приняты международными организациями, в первую очередь, ООН, Всемирным Банком, ЕС, СНГ. Россия, являясь членом международных организаций, может присоединяться к существующим конвенциям и декларациям и (или) принимать участие в их разработке и принятии.

В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ ратифицированные Российской Федерацией на основании федеральных законов и вступившие для нее в силу международные правовые акты занимают в иерархической системе источников внутригосударственного права место выше федеральных законов и обладают приоритетом в применении перед любыми противоречащими им актами текущего законодательства независимо от того, изданы ли они до или после вступления в силу для Российской Федерации данных конвенций или деклараций. Механизм имплементации международных норм в российскую правовую систему закреплен в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹, который разработан с учетом положений Конституции РФ и Венской Конвенции о праве международных договоров от 1969 г.²

В соответствии с ч. 2 ст. 3 данного Закона международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными

¹ <http://www.rg.ru/1995/07/21/mejdunarodnye-dogovory-dok.html>

² О роли Венской Конвенции см.: *Валеев Р. М.* Кодификация права международных договоров (к 40-летию Венской Конвенции о праве международных договоров) // Московский журнал международного права. 2009. № 2.

ми государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

В п. 2 ст. 32 Закона установлено, что федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами России, обеспечивают выполнение обязательств российской стороны по договорам и осуществление ее прав, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Относительно регионального уровня в п. 3 ст. 32 обсуждаемого Закона закреплено положение, согласно которому «органы государственной власти соответствующих субъектов РФ обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров РФ».

В Руководстве ООН по международным договорам 2002 г. подчеркивается, что договор и международное соглашение должны налагать на их участников не просто обязательства политического характера, а юридические обязательства, имеющие императивную силу в соответствии с международным правом¹.

1.2. Обязательства, вытекающие из Конвенции ООН

В рамках ООН была принята Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)² от 31 октября 2003 г., ратифицированная со стороны России Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (далее — ФЗ-40)³.

Однако в ст. 19—23 Венская Конвенция о праве в международных договорах закрепила право каждого государства

¹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/treaty_handbook.pdf. Данная формулировка соответствует одному из принципов международного публичного права, зафиксированных в Уставе ООН, — *Pacta sunt servanda* («договоры должны исполняться»).

² Официальный перевод на русский язык — http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

³ <http://www.rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html>

на оговорку¹. В соответствии со ст. 1 ФЗ-40 Россией признаны следующие обязательные для реализации в отечественной правовой системе статьи Конвенции: 15 — «Подкуп национальных публичных должностных лиц»; 16 — «Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций» (ч. 1: об активном подкупе таких лиц); 17 — «Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом»; 23 — «Отмывание доходов от преступлений» (ч. 1); 25 — «Воспрепятствование осуществлению правосудия»; 27 — «Участие и покушение». К числу факультативных составов относятся деяния, предусмотренные статьями: 18 — «Злоупотребление влиянием в корыстных целях»; 19 — «Злоупотребление служебным положением»; 21 — «Подкуп в частном секторе»; 22 — «Хищение имущества в частном секторе». В отношении остальных статей (в частности, 45—46), Россия оговаривает особый юридический режим.

Во исполнение данной Конвенции был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 октября 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Посредством него были внесены изменения в ряд законов, в частности в федеральные законы «О прокуратуре», «Об оперативно-розыскной деятельности», ГК РФ, УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ, ТК РФ и др.

Вместе с тем анализ статей Конвенции показывает, что Россия не полностью соблюдает взятые на себя обязательства.

¹ Пункт d ст. 2 Конвенции под оговоркой понимает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить либо изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству. Подробнее об оговорках см.: *Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н.* Выполнение международных договоров Российской Федерации. М.: Норма, 2011. С. 56—61.

Статьи Конвенции	Статус имплементации (полный/частичный/не применен)	Как нормы исполняются на практике
15	частичный	достаточное
16	частичный	недостаточное
17	полный	достаточное
20	не применен	отсутствует
23	частичный	недостаточное
26	не применен	отсутствует
32—33	32 — частичный, 33 — не применен	32 — недостаточное 33 — отсутствует
35	полный	достаточное
П.б, е) 46 (9)	частичный	недостаточное

Анализ процесса имплементации статей Конвенции в российское законодательство демонстрирует определенный отход от логики Конвенции. Так, по санкции, по ст. 290—291 УК РФ устанавливается исключительный режим материального взыскания, что ведет к ослаблению тяжести наказания. Данный порядок вместе с широким списком лиц, попадающих под защиту иммунитета от уголовного преследования, делает неэффективной имплементацию ст. 15—16 Конвенции. Уголовному преследованию по присвоению или растрате подлежат такие действия, которые нанесли ущерб только в крупном размере (свыше 1 млн 500 тыс. руб.), что способствует декриминализации нецелевого использования денежных средств в размере до 1 млн 500 тыс. руб.

До сих пор в российском законодательстве в полной мере не нашла отражение ст. 20 Конвенции («незаконное обогащение» — *illicit enrichment*). В настоящее время на официальном уровне в России вопрос о введении ст. 20 Конвенции в законодательство остается дискуссионным. Распространено мнение, что введение уголовной ответственности за незаконное обогащение противоречит конституционным (ч. 2 ст. 49 Конституции РФ), уголовно-правовым (ст. 5, 14 УК РФ) и уголовно-процессуальным (ст. 14 УПК РФ) принципам законодательства Российской Федерации.

Но в Определении Конституционного суда РФ от 15 ноября 2001 г. № 277-О указано, что, согласно ч. 1 ст. 37 Кон-

¹ Assessment Russia implementation process of UNCAC. 2013.

ституции РФ, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В то же время это право не предполагает обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает возможности закрепления в законе специальных требований к лицам, осуществляющим определенные виды деятельности в органах государственной и муниципальной власти. В Определении от 30 сентября 2004 г. № 299-О Конституционный суд РФ дополнительно указал, что гражданин, пожелавший реализовывать конституционное право, предусмотренное ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, при осуществлении деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления добровольно принимает усилия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус должностного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре, что не влечет ограничения или нарушения конституционных прав этого гражданина.

Вышеизложенная позиция позволяет заключить, что никакие положения Конституции РФ и основополагающие принципы внутреннего законодательства Российской Федерации не препятствуют распространению ее юрисдикции в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. Соответственно ратификация названной статьи будет способствовать повышению эффективности борьбы с организованной преступностью, а также противодействию коррупционным проявлениям.

Попытка законодательно закрепить неосновательное обогащение должностных лиц предпринята в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В соответствии со ст. 17 данного закона Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, предусмотренных ч. 3 ст. 16 настоящего Федерального закона, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества должностного лица, превышающий официальный доход должностного лица за 3 года,

по которому не представлено сведений, подтверждающих легальность их происхождения.

В российском законодательстве при квалификации «отмывание денежных средств» основное внимание уделяется противодействию отмыванию доходов, в том числе идущих на финансирование терроризма, вместе с тем связь между коррупционными действиями и отмыванием денежных средств не прослеживается, что противоречит требованиям ст. 23 Конвенции.

Защита заявителей (ст. 33 Конвенции) в России, в отличие от защиты свидетелей (ст. 32 Конвенции), в антикоррупционных делах не осуществляется. Правовое сотрудничество (ст. 35 Конвенции) между российским правоохранительными органами и зарубежными осуществляется, но пока только в виде принятых двусторонних и многосторонних соглашений, примером чему может служить затянувшееся дело по *Daimler*¹.

1.3. Обязательства в рамках конвенций Совета Европы

На европейском уровне действует несколько организаций — ГРЕКО, Европол, Венецианская комиссия и другие, — которые выполняют контрольные функции в области европейских конвенций.

Одна из них, ГРЕКО — Группа стран по борьбе с коррупцией (*Group States against Corruption — GRECO*²), — создана в 1999 г. для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах, вступивших в эту организацию. Эти стандарты изложены в следующих актах:

- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г.³

Данный документ вступил в силу с 1 июля 2002 г. Для Российской Федерации он вступил в силу с 1 февраля 2007 г. Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции

¹ http://rapsinews.com/judicial_news/20120425/262943831.html/

² http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

³ Принята в Страсбурге 27 января 1999 г. на заседании Совета Европы (ЕТС 173). Русский перевод см.: <http://www.sakhalinprokur.ru/corruption.php?id=2>

об уголовной ответственности за коррупцию». Указом Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1800 «О центральных органах РФ, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» на Минюст возложена обязанность сотрудничества по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, на Прокуратуру РФ — иные вопросы международного сотрудничества. В Конвенции были разъяснены такие важные понятия, как «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр», «судья». Также в ней получили разработки такие понятия, как активный и пассивный подкуп, которые распространяются и на частный сектор. Конвенция требует от государств-участников на основе международных договоренностей выработать нормы, влекущие обязанность установления единообразного и принятого на взаимной основе законодательства и учет национального законодательства при проведении расследования коррупционных дел.

- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Конвенция (CETS No 174) вступила в силу с 1 ноября 2011 г. после ее ратификации 14 государствами, однако Российская Федерация не присоединилась к ней.

- 20 руководящих принципов по борьбе с коррупцией.

Приняты 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии Совета Европы (Резолюция [97] 24 Комитета министров). В этом документе впервые было провозглашено, что коррупция стала международной проблемой и в борьбе с этим злом нужна координация сил международного сообщества в обнаружении и пресечении коррупционных преступлений.

- Рекомендация Совета Европы № 7 R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих.

Принята на 106-й сессии Комитета министров Совета Европы 11 мая 2000 г. Приложение к Рекомендации — Модельный кодекс поведения для государственного служащего.

В этих актах прямо установлено, что ГРЕКО является в отношении них контрольным механизмом.

Основной формой деятельности ГРЕКО выступает процесс взаимной оценки. Он помогает идентифицировать проблемы в национальной антикоррупционной политике, иници-

руа проведение необходимых законодательных и институциональных реформ.

Оценочная работа ГРЕКО включает прохождение страной раундов оценки, каждый из которых посвящен изучению определенной темы. Так, Первый раунд (2000—2002 г.) предусматривал оценку:

- независимости и специализации национальных органов, включенных в борьбу с коррупцией;

- лишения иммунитета должностных лиц от судебного преследования¹.

Второй раунд (2003—2006 г.) состоял из оценки:

- идентификации и конфискации коррупционных доходов;

- государственного управления и коррупции (аудиты и конфликт интересов);

- налогового и финансового законодательства в борьбе с коррупцией;

- связи между коррупцией, организованной преступностью и отмыванием денежных средств;

- криминализации ответственности юридических лиц, которые участвуют в коррупционных преступлениях².

Третий раунд оценки (2007—2011 г.) предусматривал анализ таких вопросов, как:

- криминализация деяний, предусмотренных Европейской Конвенцией об уголовной ответственности от 1999 г.;

- определение прозрачности партийного финансирования³.

Четвертый раунд (с 1 января 2012 г.) посвящен оценке таких вопросов, как:

- этические принципы членов парламента, судей и государственных служащих;

- урегулирование конфликта интересов и правоприменение в этой области;

¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/questionnaire\(round1\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/questionnaire(round1)_en.asp)

² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2002/Greco\(2002\)28_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2002/Greco(2002)28_EN.pdf)

³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco%20Eval%20III%20\(2006\)%20I%20REV%20Questionnaire%20WP-ETS173.PDF.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco%20Eval%20III%20(2006)%20I%20REV%20Questionnaire%20WP-ETS173.PDF.pdf)

- декларация доходов и активов;
- активность общественности в обнаружении коррупции¹.

В результате завершения прохождения двух раундов оценки Россия 1 февраля 2007 г. вступила в состав ГРЕКО. В ходе 40-й пленарной сессии в Страсбурге (2008 г.) был принят сводный доклад первого и второго раундов оценки по Российской Федерации, по итогам которого были сформулированы 26 рекомендаций².

30 июня 2010 г. Россия представила Оперативный отчет (*Situation Report*), предусмотренный процедурой выполнения ГРЕКО. На основе данного отчета 3 декабря 2010 г. на 49-й пленарной сессии ГРЕКО был принят Сводный доклад первого и второго раундов выполнения Россией требований ГРЕКО³.

В докладе признавалось, что Россия успешно выполнила большинство рекомендаций касательно создания стратегии борьбы с коррупцией (Рекомендация i); расширения состава антикоррупционного совета при Президенте (Рекомендация ii); улучшения взаимодействия между правоприменителями, ответственными за противодействие коррупции (Рекомендация vi); создания Кодекса судейской этики (Рекомендация x); обеспечения повышенной защиты правоприменителей (Рекомендация xii); проведения учебных курсов и написания учебных пособий для тех, кто занимается конфискацией у лиц, признанных виновными в коррупционных преступлениях (Рекомендация xv), и проведения учебных курсов для налоговых органов (Рекомендация xxv)⁴. Вместе с тем оста-

¹ Данная информация доступна в формате *doc*. на сайте Совета Европы.

² Joint First and Second Evaluation Round: Report on Russian Federation Adopted by GRECO at its 40-th Plenary Meeting (Strasbourg, 1–5 December 2008), 5 December, 2008, Public Greco Eval I—II Rep (2008) 2E. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval12%282008%292_RussianFederation_EN.pdf

³ Joint First and Second Evaluation Round: Report on Russian Federation Adopted by GRECO at its 49-th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November–3 December 2010), 3 December, 2010, Public Greco RC—I-II Rep (2010) 2E. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_RussianFederation_EN.pdf)

⁴ *Ibid.*

лись невыполненными следующие рекомендации: создание режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления (Рекомендация iv) и установление уголовной ответственности в отношении юридических лиц (Рекомендация xxiv). Остальные рекомендации признаны частично выполненными.

15 марта 2013 г. был опубликован Сводный доклад (дополнение к докладу о выполнении рекомендаций Российской Федерацией)¹, в котором признано, что Российская Федерация должным образом проводит оценку коррупции в стране, но частично выполнила рекомендацию ГРЕКО по установлению режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления, а также рекомендации по снижению числа лиц, защищенных иммунитетом (Рекомендация xi), по усилению судебной власти (Рекомендация ix).

1.4. Обязательства в рамках ОЭСР

Следующим очень важным для России международным актом в области коррупции стала Конвенция ОЭСР² по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, подписанная 21 ноября 1997 г.³ Однако только в 2012 г., в силу Федерального закона от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ, Российская Федерация присоединилась к Конвенции.

Основными положениями Конвенции являются:

— установление уголовной ответственности физических лиц за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок;

¹ Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on Russian Federation Adopted by GRECO at its 58-th Plenary Meeting (Strasbourg, 3—7 December 2012), 7 December, 2010, Public Greco RC—I-II Rep (2010) 2E Addendum. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_Add_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf)

² ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития (*Organization for Economic Cooperation and Development — OECD*) — международная экономическая организация развитых стран, образованная в 1961 г. по инициативе США на базе ОЕЭС, созданной 12 июля 1947 г. на конференции 16 стран. Подробнее см.: <http://www.oecd.org/about/history>

³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38028044.pdf>

— установление уголовной ответственности юридических лиц за то же деяние;

— установление конфискации в пользу государства имущества, полученного при совершении данных деяний.

Совет ОЭСР начал переговоры с Российской Федерацией о присоединении страны к организации в 2007 г. Основным критерием для вступления в организацию стало выполнение требований Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок (С [2007] 103/FINAL). 8 февраля 2009 г. Правительство РФ формально присоединилось к Генеральному секретариату с целью стать полноправным членом рабочей группы по ОЭСР, и в июне 2011 г. Россия стала полноправной участницей данной группы.

Поэтому еще до ратификации Конвенции ОЭСР, в 2008 г., КоАП РФ был дополнен статьей «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», и в примечании к этой статье впервые в российском законодательстве было закреплено определение понятия «иностранное должностное лицо». Так, в примечании № 3 к ст. 19.28 КоАП РФ указано: «Под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени». 4 мая 2011 г в УК РФ были внесены поправки, которые ввели в ст. 290 («получение взятки»), ст. 291 («дача взятки») и ст. 291.1 («посредничество во взяточничестве») понятие специального субъекта — «иностранное должностное лицо».

Рабочая группа ОЭСР по коррупции и международным деловым сделкам (*The OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions [WGB]*) проводит мониторинг выполнения требований Конвенции каждой страной на основе четких критериев-принципов (*peer review*), таких, как эффективность, равное отношение, координация с ОЭСР,

координация с другими организациями и публичность мониторинга¹. Доклад по России был подготовлен в марте 2012 г. под названием «Первый этап доклада по выполнению РФ Конвенции ОЭСР»², в котором, в частности, отмечено, что России рекомендуется:

— обеспечить, чтобы любое лицо, совершившее подкуп иностранных должностных лиц, могло предстать перед законом и процесс снятия иммунитета для лиц, вовлеченных в данные преступления, был эффективным и прозрачным (для проведения расследования и привлечения к суду);

— усовершенствовать систему выявления фальсификаций и подделки документов и финансовых бумаг с целью подкупа иностранных должностных лиц или сокрытия взяток;

— улучшить взаимодействие с международными организациями в области обмена правовой информации по вопросам Конвенции и др.

1.5. Заключение

Механизмы оценки и мониторинга процесса выполнения обязательств, взятые страной при присоединении к международному документу, разработаны и хорошо работают. Россия, подписывая ту или иную конвенцию в области противодействия коррупции, берет на себя обязательства, за выполнением которых будет следить международное сообщество. Конечно, еще много предстоит сделать, например, в области защиты заявителей о преступлениях коррупционной направленности до введения уголовной ответственности юридических лиц при одновременном пересмотре определенных положений КоАП РФ.

¹ Об этих принципах см.: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/countrymonitoringprinciplesfortheoecdanti-briberyconvention.htm>

² Текст доклада (на английском языке) доступен на сайте: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49937838.pdf>

Глава 2

2.1. Основные тенденции в противодействии коррупции

Коррупция в той или иной форме существует во многих зарубежных государствах, общепризнан ее международный характер. В международно-правовых актах коррупция определена как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка. За последние десятилетия выработаны подходы в борьбе с коррупцией, отраженные как в международно-правовых документах, так и в ненормативных актах — кодексах компаний и государственных учреждений, программах комплаенса. Именно данные документы отражают те тенденции, которые, с одной стороны, являются продолжением международно-правовых обязательств, закрепленных в Конвенциях, с другой — новеллами.

В настоящей главе будут представлены основные тенденции в сфере антикоррупционной защиты — как на международном уровне, так и непосредственно в Российской Федерации.

2.2. Комплаенс

Все больше международных, а вслед за ними и российских компаний приходят к осознанию актуальности комплаенса. Сегодня это важнейший принцип ведения бизнеса, требующий особой компетенции для сотрудников.

Последние 10 лет за рубежом широко вводится система внутреннего антикоррупционного мониторинга в коммерческих компаниях (*anti-corruption compliance policy*). Специальные подразделения каждой компании отслеживают коррупционные риски и выявляют нарушения в данной области. Развитие этого института во многом обязано американскому Закону Сарбанса-Оксли 2002 г. (*US Sarbanes–Oxley Act of 2002*)¹ и британскому Закону о взяточничестве 2010 г. (*Bribery Act of 2010*)². Закон Сарбанса-Оксли 2002 г.³ является продолжени-

¹ <http://www.soxlaw.com/>

² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>

³ Kate Litval. “The effect of the Sarbanes-Oxley act on non-US companies cross-listed in the US” // J. of Corporate Finance. Vol.13 #2—3, June 2007. P. 195—228.

ем другого американского закона — «О борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности» (*The Foreign Corrupt Practices Act [FCPA]*)¹, принятого в 1977 г., который, в свою очередь, не в малой степени повлиял на принятие Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 1997 г.

Британский закон предусматривает ответственность коммерческих организаций за ненадлежащую организацию деятельности, приведшую к взяточничеству. Впервые в британское законодательство было введено положение, предусматривающее норму об ответственности юридических лиц за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и иными лицами). Надо заметить, что эта норма повлекла за собой необходимость разработки на правительственном уровне специального руководства по ее применению. Наряду с этим обязательным условием действия данного закона стало издание Руководства по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц (подготовлено Министерством юстиции Великобритании). Этот документ рекомендует компаниям осуществлять проверку бизнес-партнеров на причастность к коррупционным правонарушениям; внедрять внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции; принимать обязательные к исполнению инструкции о действиях сотрудников в случаях шантажа или вымогательства со стороны чиновников и конкурентов².

Должностные лица могут быть подвергнуты наложению штрафных санкций без ограничений и возбуждению судебных дел со сроком тюремного заключения до 10 лет лично против них.

Для граждан Соединенных Штатов закон предусматривает штраф до 250 тыс. долл., для должностных лиц — до 5 лет тюремного заключения. К тому же закон касается не только тех, кто имеет отношение к правонарушению, но также, лю-

¹ <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/frgnrcrpt.pdf>

² http://www.ng.ru/ideas/2011-12-09/5_konvenciya.html

бых лиц, связанных с компанией (должностные лица, агенты, директора, сотрудники дочерних компаний и т. д.). За нарушения данного закона в 2008 г. на компанию «Сименс» (Германия) были наложены штрафы в размере 800 млн долл. В 2010 г. к ответственности привлекались компании: БАЕ (Великобритания) — 400 млн долл.; Снампрогетти/Ени (Нидерланды/Италия) — 365 млн долл.; Технип (Франция) — 338 млн долл.; Даймлер (Германия) — 185 млн долл. и др¹.

Многие компании, заинтересованные в сохранении капитала, стали работать над развитием внутреннего антикоррупционного аудита. Под термином «compliance» в узком смысле следует понимать комплекс мероприятий, направленных на проверку соблюдения законов, правил и стандартов, принятых внутри компании.

Международная практика включает в себя принятие кодексов корпоративного поведения (*Code of conduct*), регламентирующих нормы поведения сотрудников организаций при взаимодействии с клиентами, другими сотрудниками, контрагентами, надзорными органами и иными лицами, с которыми сталкивается тот или иной сотрудник в процессе исполнения профессиональных обязанностей, и пронизывает все сферы ведения бизнеса. Данные документы обладают ненормативным характером, однако репутационные и финансовые риски организаций после принятия данных кодексов снижаются в несколько раз.

Помимо Кодекса корпоративного поведения в организации могут быть разработаны такие документы, как Политика принятия и дарения подарков, Политика сообщения о нарушениях (*Whistleblowing policy*), Политика о конфиденциальности данных и т. д.

На данный момент в российском законодательстве нет официального определения данного термина, что порождает некоторые проблемы в связи с принятием актов, направленных на осуществление комплаенс-контроля.

¹ Об это подробнее см.: Т. “Markus Funk, Perkins Coie. Another Landmark Year: 2010 FCPA Year-In-Review and Enforcement Trends For 2011” // Bloomberg Law Review. Доступно на: http://www.perkinscoie.com/files/upload/11_01_03_FunkArticle.pdf

В 2010 г. в России и СНГ начала работу компания *International Compliance Association (ICA)*. Созданная в Великобритании в 2001 г., *ICA* является единственной признанной во всем мире международной организацией, объединяющей специалистов по комплаенсу.

ICA имеет значительный опыт по формированию регуляторной среды в успешно развивающихся финансовых центрах. В частности, организацией были разработаны квалификации, включенные в *Finance Industry Competency Standards (FICS of Singapore)*¹. Также *ICA* имеет обширный опыт в проведении различных тренингов для государственных служащих и иных лиц в целях информирования их о мерах и способах осуществления комплаенс-контроля.

Что касается России, то Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» был дополнен ст. 13.3, которая обязывает организации разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Согласно данной статье меры по предупреждению коррупции могут включать:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов².

¹ <http://www.fics.org.sg/download/FICS%20Brochure%20Jan2011.pdf>

² Статья была введена Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”». Данное положение вступило в силу 1 января 2013 г.

До включения ст. 13.3 в Федеральный закон № 273 «О противодействии коррупции» необходимость наличия системы мер по предупреждению коррупции вытекала из ст. 2.1 КоАП РФ, которой установлено, что административным правонарушением признается только виновное действие или бездействие и что юридическое лицо признается виновным в случае непринятия всех зависящих от него мер по соблюдению положений Кодекса. Таким образом, юридическое лицо, привлекаемое к административной ответственности за коррупционные правонарушения по ст. 19.28 Кодекса («незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), могло ссылаться на свои фактические действия по предупреждению коррупции в подтверждение принятия мер по соблюдению положений данной статьи. Вместе с тем Кодексом не была установлена обязанность по принятию таких мер.

С включением ст. 13.3 в Федеральный закон № 273 «О противодействии коррупции» ситуация изменилась, и теперь на организации возложена обязанность по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции, которые соответствуют требованиям данной статьи. Таким образом, отсутствие в организации системы указанных мер будет свидетельствовать о несоблюдении данной организацией российского антикоррупционного законодательства.

Как правило, главным документом является Кодекс корпоративного поведения (англ. *Code of conduct*), регламентирующий нормы поведения сотрудников организации.

В государственном секторе также разработаны профессиональные этические кодексы различных профессиональных категорий, среди которых: Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.) (ред. от 5 апреля 2007 г.), Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.); Приказом МВД РФ от 19 ноября 1993 г. № 501 «Об объявлении решения коллегии МВД России» принят Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации (от 29 октября 1993 г. № 5). Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ (ред. от 3 декабря 2012 г.) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» также содержит гл. 12, в которой говорится о регулиро-

вании конфликта интересов, о создании Кодекса профессиональной этики, разработке мер защиты информации. Закон г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы» включает ст. 24, в которой сказано о Кодексе этики членов Общественной палаты, и т. д.

Частные и государственные компании тоже активно участвуют в разработке и внедрении кодексов деловой этики внутри корпораций. Сегодня профессиональные этические кодексы уже приняты или находятся в процессе обсуждения в большинстве сфер предпринимательства.

Разберем преимущества данной меры антикоррупционного регулирования на примере таких компаний, как ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть»»¹.

Transparency International в исследовании 2012 г. «Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World's Largest Companies»² проверила транснациональные корпорации на прозрачность и поставила Газпром вместе с двумя китайскими банками на последнюю строку по антикоррупционной политике с показателем 0%. Вскоре после этого Решением Совета директоров ОАО «Газпром» от 30 июля 2012 г. № 2038 был принят Кодекс корпоративной этики ОАО «Газпром»³. На 18 страницах Концерн закрепляет корпоративные ценности Общества, а также определяет основанные на них и принятые в Обществе наиболее важные правила делового поведения, а также включает политику принятия подарков.

Так, ОАО «Газпром» запрещает принимать работникам «от любых третьих лиц подарки:

- за совершение каких-либо действий (бездействия), связанных с работой в Обществе;
- стоимостью свыше 3 тыс. рублей;
- в виде денег или денежных эквивалентов;
- в отсутствие очевидного, общепринятого повода для подарка».

¹ http://www.rosneft.ru/attach/0/02/76/Kodeks_rus.pdf

² Исследование *Transparency International* доступно на: http://www.transparency.org/files/content/publication/2012_TransparencyInCorporateReporting_FAQ_EN.pdf

³ <http://www.gazprom.ru/f/posts/60/091228/2012-07-30-codex-of-corporate-ethics.pdf>

Как следует из текста Кодекса ОАО «Газпром», в Обществе «создана и поддерживается атмосфера нетерпимости к коррупционному поведению».

Как на территории Российской Федерации, так и за рубежом «работники Общества соблюдают требования и ограничения, определенные в соответствии с законодательством о противодействии коррупции».

В Концерне неприемлемы любые формы оказания незаконного влияния на решения государственных органов, в том числе взяточничество.

Что касается ОАО «НК «Роснефть»», в 2008 г. в Компании был принят Кодекс деловой этики, в котором представлены основные правила поведения сотрудников и их взаимодействия. Кодекс также «регулирует поведение сотрудников в зонах этического риска (конфликт интересов¹, обращение с конфиденциальной информацией, подарки и т. д.)».

¹ В российском законодательстве «конфликт интересов» в коммерческих организациях коррелирует еще с одним понятием: «сделка с заинтересованностью». В ст. 81 Федерального закона «Об акционерных сделках» от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ и в ст. 45 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г. № 14 ФЗ содержится норма, запрещающая сделки с заинтересованностью. Сделки (в т. ч. заем, кредит, залог, поручительство), в совершении которых имеется заинтересованность члена совета директоров (наблюдательного совета) общества, лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа общества, в том числе управляющей организации или управляющего, члена коллегиального исполнительного органа общества или акционера общества, имеющего совместно с его аффилированными лицами 20 и более процентов голосующих акций общества, а также лица, имеющего право давать обществу обязательные для него указания, совершаются обществом в соответствии с положениями настоящей главы. Указанные лица признаются заинтересованными в совершении обществом сделки в случаях, если они, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) их аффилированные лица: а) являются стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке; б) владеют (каждый в отдельности или в совокупности) 20 и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке; в) занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке, а также должности в органах управления управляющей организации такого юридического лица.

В настоящее время в Компании идет формирование Совета по деловой этике, в который войдут топ-менеджеры Компании. Одной из первых задач Совета станет разработка Стандарта по взаимодействию заинтересованных сторон и структурных подразделений в процессе применения и исполнения положений Кодекса.

В Кодексе четко прописаны действия в ситуации конфликта интересов, а также методы его предотвращения. В частности, в Компании не допускается использования служебного положения в личных целях, например, для получения подарков, вознаграждения или иных выгод для себя лично или других лиц, в том числе в обмен на поставку Компанией продукции, работ или услуг либо в обмен на предоставление конфиденциальной информации.

В случае возникновения или риска возникновения конфликта интересов необходимо обязательно обсудить этот вопрос со своим непосредственным руководителем.

В целом, можно сказать, что данная мера весьма эффективна, ведь за несоблюдение положений, включенных в разработанный организацией Кодекс, неизбежно следует мера воздействия, увольнение работника. Выявление серьезного нарушения (взяточничество и т. д.) влечет за собой привлечение сотрудника к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принципы этики корпоративных отношений — обобщенное выражение нравственных требований, выработанных в обществе, которые указывают на нормы поведения участников деловых отношений.

2.3. Выявление и принятие мер по урегулированию конфликта интересов

Необходимо различать конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и в коммерческой организации. Понятие «конфликт интересов» можно встретить в нормативно-правовых актах разного уровня. К примеру, данный термин встречается в ст. 16 Закона г. Москвы от 22 октября 2008 г. № 50 (ред. от 6 февраля 2013 г.) «О муниципальной службе в городе Москве», в ст. 15 Закона г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 (ред. от 23 января 2013 г.) «О государственной гражданской службе города Москвы», в ст. 10 Федераль-

ного закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в ст. 19 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а ст. 341—1 ТК РФ оговаривает конфликт интересов в государственных корпорациях и т.д.¹.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

В данном контексте также необходимо уяснить, что понимается под личной заинтересованностью. Обратимся снова к ст. 10 ФЗ № 273-ФЗ.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Урегулированием конфликтов интересов на государственной гражданской и муниципальной службе занимаются представители нанимателя и специально созданные для урегулирования конфликтов такого рода комиссии по соблюдению

¹ Определение конфликта интересов содержится в ст. 8 Федерального закона «О саморегулирующих организациях», в ст. 8 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и др. Также смотрите предыдущую ссылку.

требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Пункт 3.2 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гласит: «...Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы».

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении личной заинтересованности, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности¹.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов образуются правовым актом государственного органа и действуют в соответствии с Указом Президента РФ от 3 марта 2007 года № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов». И второй документ — это Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 13 марта 2012 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»), который определяет правовой статус и порядок организаций данных комиссий.

Но в каждом субъекте Российской Федерации принимаются собственные нормативные акты, регулирующие деятельность комиссий, и часто они отходят от положений Указа

¹ В российском законодательстве понятие конфликта интересов встречается также в ряде процессуальных актов. Например, в ст. 16 ГПК РФ, в ст. 21 АПК РФ, в п. 3 ч. 1 ст. 61 УПК РФ говорится об отводе судьи, если он заинтересован в исходе дела, находится или ранее находился в служебной зависимости, либо находится в родственной связи с лицом, участвующим в деле.

Президента РФ. Например, исходя из Постановления администрации Липецкой области от 11 октября 2010 г. № 351 (ред. от 14 апреля 2012 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих администрации Липецкой области и исполнительных органов государственной власти Липецкой области и урегулированию конфликта интересов»¹ основаниями для проведения заседаний комиссий не могут являться обращения прокуроров и иных государственных органов (за исключением главы администрации) о фактах нарушения гражданским служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

В силовых ведомствах — МВД (ГУСБ МВД РФ²), ФСИН и ФСБ — существуют отдельные управления собственной безопасности, являющиеся самостоятельными структурными подразделениями. В настоящее время, в соответствии с приказом директора ФСИН РФ от 6 ноября 2009 г. № 440, в Федеральной службе исполнения наказаний образовано управление собственной безопасности³.

Приказом ФСИН РФ от 2 марта 2010 г. № 72 «О внесении изменений в штатные расписания территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний» во всех структурах территориальных органов ФСИН РФ созданы подразделения собственной безопасности, на которые возложены функции по борьбе с коррупцией.

Например, в Следственном комитете РФ функционирует Управление собственной безопасности Главного организационно-инспекторского управления, которое создано 15 января 2011 г. на основании приказа Председателя Следственного комитета РФ № 1-кш «О создании центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации, утверждении его структуры и штата».

В состав управления входят три отдела:

- отдел служебных проверок;
- первый отдел обеспечения собственной безопасности;

¹ <http://docs.cntd.ru/document/872613795>

² http://mvd.ru/mvd/structure/unit/security/publications/show_47094/

³ <http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo—ispolnenie-nakazaniij/6/prikaz-fsin-rf-ot-06—11—2009—440.html>

— второй отдел обеспечения собственной безопасности (с дислокацией в г. Нальчик Кабардино-Балкарской Республики).

В частности, в соответствии с Приказом от 15 января 2011 г. № 15, на управление собственной безопасности возложены регистрация и организация проверок в отношении заявлений (рапортов) сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих СК РФ обо всех случаях обращений к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционной направленности¹.

Таким образом, существующие в России виды внутреннего антикоррупционного комплаенса в государственных учреждениях и органах исполнительной власти РФ и субъектов РФ подразделяются на управления внутренней безопасности, являющиеся автономными структурными подразделениями в силовых органах или комиссиях и отделах кадров.

2.4. Представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

Согласно ст. 8 ФЗ № 273-ФЗ лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации или нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Указами Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557—561 установлен порядок представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, федеральными государственными служащими, претендентами на занятие государственной должности Российской Федерации или должности федеральной государст-

¹ <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/1ea/11—11.pdf>

венной службы и некоторыми приравненными к указанным категориям лицами, а также сведений о доходах супругов и несовершеннолетних детей перечисленных лиц.

Не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, сведения о доходах представляют:

- Президент РФ;
- Председатель, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры;
- лица, замещающие государственные должности в Администрации Президента РФ;
- федеральные государственные служащие, замещающие должности федеральной государственной службы в Администрации Президента РФ (п. п. 4—6 Положения, утвержденного Указом № 558; подп. «в» п. 3 Положения, утвержденного Указом № 559).

Не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, сведения о доходах представляют:

- лица, замещающие иные, кроме вышеуказанных, государственные должности Российской Федерации;
- федеральные государственные служащие (п. 3 Положения, утвержденного Указом № 558; подп. «б» п. 3 Положения, утвержденного Указом № 559).

Все перечисленные лица также представляют сведения о доходах при назначении на должность (Указы № 557—560).

Рассмотрим подробнее положения Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Установлена процедура контроля над расходами госслужащих, а также их супругов и несовершеннолетних детей.

В частности, необходимо следить за тратами чиновников федерального и регионального уровней, муниципальных служащих, членов Совета директоров ЦБ РФ, а также государственных корпораций, сотрудников ПФР и ФФОМС. Они должны отчитываться о каждой сделке по приобретению недвижимости (в т. ч. земельных участков), транспорта, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных [складочных] капиталах организаций), а также об источниках, за счет которых они были куплены. При этом сведения предоставляются, если расходы на указанные цели превысят общий доход лица

и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за 3 года, предшествующих сделке. Эта обязанность возникает в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 г.

Установлено, как осуществляются контрольные мероприятия. Определены лица, полномочные возбуждать проверку, и органы (подразделения), проводящие ее.

Проверяемый должен быть письменно уведомлен об осуществляемых в отношении него контрольных мероприятиях.

В ходе проверки лицо может быть отстранено от должности на срок до 60 дней. В исключительных случаях — до 90 дней. При этом сохраняется заработная плата по занимаемой должности.

Если в результате проверки выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов общему доходу, ее материалы направляются в прокуратуру. Если обнаружены признаки преступления или иного правонарушения — в компетентные органы.

В законе вводится новый вид ответственности — возможность изъятия имущества в казну по иску генпрокурора в том случае, если не будет подтверждена законность трат.

Согласно ст. 17 рассматриваемого закона Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных [складочных] капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим соответствующую должность, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Сведения об источниках, за счет которых приобретено вышеуказанное имущество, размещаются на официальных сайтах по месту службы. Они предоставляются для опубликования СМИ.

Согласно ст. 14 данного закона результаты проверки сведений с письменного согласия лица, принявшего решение о ее проведении, направляются с одновременным уведомлением об этом лица, представившего такие сведения, в органы и организации (их должностным лицам), политическим партиям и общественным объединениям, в Общественную

палату РФ и в СМИ, которые предоставили информацию, явившуюся основанием для проведения проверки сведений, с соблюдением законодательства РФ о персональных данных и государственной тайне.

Федеральным конституционным законом от 3 декабря 2012 г. № 4-ФКЗ внесены также поправки в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». С 1 января 2013 г. введен контроль над расходами членов российского правительства.

2.5. Защита заявителя о коррупции

На сегодняшний день в мировой практике не сформулировано единое легальное определение понятия «заявитель о коррупции». Прежде всего, следует отметить, что в практике международного регулирования существует термин «whistleblowing», означающий «сообщение о подозрениях в совершении неправомерных действий»¹. В данном случае категория практики сообщений будет зависеть от характера действий, в совершении которых имеются подозрения. Заявление о коррупции, в таком случае, является одной из категорий практики сообщения о подозрениях в совершении неправомерных действий (whistleblowing)².

Как известно, в рамках саммита «Группы двадцати» в Сеуле в ноябре 2010 г. был принят Антикоррупционный план действий (Приложение III к Рамочному соглашению «Группы 20» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста³), который предусматривает обязанность сторон принять до конца 2012 г. законодательные акты, направленные на защиту заявителей о случаях коррупции:

«7. В целях защиты от дискриминации и репрессивных мер в отношении лиц, добросовестно сообщающих о предполагаемых актах коррупции, страны “Группы двадцати” к кон-

¹ Впервые данный термин был предложен Р. Надер в книге: Nader R., Petkas K. Blackwell K. Whistleblowing (1974).

² Подробнее см.: Ткачева Ю., Конник К. Проект концепции о системе защиты заявителей // Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Р. М., 2012. С. 3 и далее.

³ Официальный перевод на русский доступен на: http://news.kremlin.ru/ref_notes/771

цу 2012 года примут и будут осуществлять правила по защите таких лиц. С этой целью, опираясь на имеющийся опыт работы таких организаций, как ОЭСР и Всемирный Банк, эксперты “Группы двадцати” изучат и обобщат действующие законы и правоприменительную практику в области защиты лиц, сообщающих информацию, и предложат наилучшие виды практики и законы по защите указанных лиц».

Необходимо учитывать то обстоятельство, что обязательства по принятию надлежащих мер по эффективному обеспечению защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, возложены на Российскую Федерацию как на государство-участника Конвенции ООН против коррупции (ст. 33).

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2012—2013 гг., утвержденному Указом Президента РФ, Министерству здравоохранения и социального развития РФ совместно с Министерством юстиции РФ, Министерством экономического развития РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручается внести в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции предложения по повышению юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в средства массовой информации, органы и организации.

Однако данное поручение предполагалось исполнить в срок до 1 апреля 2013 г., несмотря на сроки, определенные в рамках указанного саммита «Группы двадцати» в Сеуле.

В контексте ст. 33 Конвенции ООН против коррупции, заявитель о коррупции — это лицо, сообщающее о любых фактах, связанных с преступлениями коррупционного характера, признанными таковыми в соответствии с положениями Конвенции¹.

Таким образом, в процессе создания системы мер по защите заявителя о коррупции необходимо учитывать характер и особенности национального публичного порядка и законодательства. При таких условиях заявитель о коррупции — это лицо, сообщающее о фактах, связанных с неправомерными

¹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

деяниями коррупционного характера, признанных таковыми в соответствии с национальным законодательством.

Целью защиты заявителей о фактах коррупции является побуждение лиц раскрывать информацию о нарушениях и защищать их от возможных неблагоприятных последствий таких действий. Для этих целей в законодательстве должны быть определены субъекты защиты, нарушения, о которых они могут сообщать, механизмы защиты и санкции за нарушения прав заявителей.

Так, ст. 33 Конвенции ООН против коррупции предписывает для государств-участников рассмотреть возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер по обеспечению защиты любых лиц, заявляющих о фактах коррупции, от любого несправедливого обращения.

В некоторых странах защита предоставляется только государственным служащим (как, например, в США), однако в таких странах, как Великобритания, Корея, Япония, Южно-Африканская Республика, защита предоставляется также работникам частных компаний.

В некоторых странах (Австралия¹, Великобритания²) защита распространяется не только на постоянных работников (служащих), но и на консультантов, контрагентов, временных работников, бывших работников, стажеров, практикантов, и тех, кто выполняет агентские функции³.

На определенные категории работников (служащих) общие правила о предоставлении защиты не распространяются в связи с тем, что раскрытие ими информации может нанести больше вреда, чем пользы. К таковым, например, следует отнести работников спецслужб и военных ведомств. Для их защиты принимаются специальные акты.

Более того, во многих странах разработаны механизмы премирования за сообщения о коррупционных проявлениях. Например, в США в Законе о реформе Уолл-Стрит и защите

¹ Public Interest Disclosures Act 1994. В каждом австралийском штате действует свой закон. Подробнее см.: <http://www.whistleblowers.org.au/statepse.html>

² Public Interest Disclosure Act 1998.

³ Защита заявителей: Доклад / Под ред. Ю. Ткачевой // Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Р. М., 2012. С. 7.

потребителя (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act [Dodd-Frank Act]) (2010 г.) предусмотрена норма стимулирования заявителя в области ценных бумаг и его защиты (“Securities Whistleblower Incentives and Protection” — 21f), которая предусматривает выплату заявителю премии в размере от 10% до 30% от суммы начисленной санкции¹. Выплата происходит за счет фонда защиты вкладчиков, созданного при Комиссии по ценным бумагам и операциям, и в силу ст. 924 вышеназванного закона управляется отдельным Департаментом по делам заявителей (*Commission’s Office of the Whistleblower*)².

¹ Подробнее см.: Annual Report on the Dodd-Frank Whistleblower Program Fiscal Year 2012 // U. S. Securities and Exchange Commission. P. 1. Доступно на: <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2012.pdf>

² <http://www.sec.gov/whistleblower>

Часть 2

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Российская Федерация по многим характеристикам является уникальной страной. Задача сопоставления ее с другими странами тесно связана с рядом ограничений: размер территории, постсоциалистическое переходное состояние, многонациональность и федеративное устройство. Невозможно найти вторую страну с похожим набором специфических качеств. При сравнении мы абстрагируемся от целого и попытаемся посмотреть на зарубежный опыт с двух ключевых, на наш взгляд, точек зрения.

Во-первых, мы рассмотрим Германию, чьи федеративное устройство и правовая система наиболее близки системе, декларируемой в России. Учитывая развитость и стабильность немецких институтов, пристальный взгляд позволит найти подходы к преодолению трудностей в построении российских институтов антикоррупционной политики на местном уровне.

Во-вторых, мы обратим взгляд на Украину — страну, географически, исторически и культурно близкую к России. Ситуация в сфере антикоррупционной политики тоже сопоставима: в Индексе восприятия коррупции (*Corruption Perception Index*), выпускаемом международной организацией *Transparency International*, Украина занимает 144-е место из 176 стран, а Россия — 133-е¹. Украина позволит нам отметить влияние переходного состояния обеих постсоциалистических стран.

Глава 1. Германия

Германия, как и Российская Федерация, представляет собой государство с федеративным устройством, где субъекты страны обладают определенной формой независимости и самостоятельности. Следовательно, это позволяет нам сравнивать антикоррупционные практики данных государств на уровне местного самоуправления. Стоит также отметить,

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

что, согласно последним результатам Индекса восприятия коррупции 2012 г., Германия занимает 13-е место среди 176 стран мира, в отличие от России, которая находится на 133-м.

Таким образом, антикоррупционные практики на уровне местного самоуправления в Германии могли бы стать хорошим примером для Российской Федерации, что позволило бы сделать борьбу с коррупцией в России на местном уровне более эффективной.

Общие тренды борьбы с коррупцией на местном уровне в Германии

Федеративная Республика Германия (ФРГ) состоит из 16 субъектов¹ — земель (*Bundesländer*), три из которых — города Берлин, Гамбург и Бремен. В данном разделе мы будем говорить о трендах и практиках противодействия коррупции в землях Германии. Обзор общих трендов сделан на основании доклада *TI-Deutschland* «Борьба с коррупцией в Германии: институциональные ресурсы земель Германии в сравнении»².

В первую очередь, стоит отметить, что для всех земель Германии существуют определенные требования к отчетности их деятельности по борьбе с коррупцией. Некоторые земли (Нижняя Саксония, Бранденбург и Баден-Вюртемберг) используют более эффективную *электронную форму* отчетности. К сожалению, эта практика распространена не во всех землях.

В пяти землях³ функционируют специальные уполномоченные лица, которые принимают анонимные заявления о коррупции или о возможности возникновения коррупционных преступлений. В некоторых землях существуют анонимные телефоны, по которым можно заявить о случаях коррупции.

Борьба с коррупцией в землях Германии осуществляется через институт полиции, который, в свою очередь, связан

¹ http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp

² Müller D. Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich — Transparency International — Deutschland e. V. Die Koalition gegen Korruption. — 2012.

³ Баден-Вюртемберг, Берлин, Гамбург, Рейнланд-Пфальц, Шлезвиг-Гольштейн.

с местными департаментами уголовного розыска и другими органами уголовного преследования. Также важно отметить, что в организационном смысле борьбу с коррупцией в землях осуществляет Министерство внутренних дел, а не напрямую полицейские (например, Бремен и Гамбург). В Гамбурге в Министерстве внутренних дел функционирует специальный отдел, где происходит разработка мер по борьбе с коррупцией.

В Шлезвиг-Гольштейне существует Общественная группа по исследованию коррупции (под руководством полиции и Министерства юстиции), которая была создана в рамках федерального проекта «Концепция экономических преступлений и коррупции».

Как было сказано выше, в некоторых землях Германии функционирует уполномоченное лицо, с которым можно проконсультироваться по вопросам коррупции. Оно работает в каждом департаменте. Чаще всего эту должность занимает полицейский.

Особую роль в противодействии коррупции в субъектах играет Прокуратура, в то время как в других странах очень часто решение вопросов, связанных с коррупцией, отдается в распоряжение специальных подразделений департаментов экономического развития.

Во Франкфурте, что заслуживает особого внимания, существует Центр по борьбе с коррупцией в сфере здравоохранения — в пределах главного управления городской прокуратуры.

В землях Германии постоянно проводятся программы, нацеленные на повышение уровня профессиональной компетенции в вопросах коррупции. К примеру, в некоторых субъектах страны для аудиторов и налоговых инспекторов было выпущено специальное руководство «Взяточничество», чтобы при написании налоговой отчетности не возникало ошибок, которые могли бы привести к возникновению коррупции. Практически во всех землях существуют административные правила противодействия коррупции в органах государственного управления. Эти правила постоянно дополняются или конкретизируются. Многие такие предписания регулируют (также и в обязательной форме) порядок проведения аудита в органах государственного управления в целях предотвраще-

ния коррупции. Стоит отметить, что сейчас в Баварии существует специальная электронная программа обучения государственных служащих — «Противодействие коррупции».

В итоге, говоря о стране в целом, можно отметить, что земли Германии ведут активную борьбу с коррупцией на местном уровне, что подтверждается существованием различных практик, направленных на противодействие ей.

Бремен

Бремен — один из городов Федеративной Республики Германии. Население города составляет около 550 тыс. человек¹. Бремен является десятым по величине городом ФРГ.

Общая информация об антикоррупционных практиках

В городе функционирует Центральный отдел по борьбе с коррупцией в Бремене (*ZAKS*), у которого есть свой сайт², электронный адрес и телефон (*Zentrale Antikorruptionsstelle Bremen [ZAKS], 0421/361—16969, E-mail: office@zaks.bremen.de*). Более того, информация о деятельности *ZAKS* доступна для всех правоохранительных органов (полиция, прокуратура). *ZAKS* предоставляет возможность анонимного сообщения (в виде электронного письма, телефонного звонка или простого анонимного почтового письма) для заявления о случаях коррупции.

Полиция и прокуратура

С 2007 г. *ZAKS* осуществляет уголовное преследование за коррупционные преступления. Следовательно, полиция Бремена не несет прямой ответственности за преступления такого характера, так как вся ответственность лежит на *ZAKS*, который связан напрямую с департаментами внутренних дел и спорта Сената Бремена для осуществления уголовного преследования за коррупционные преступления. Последний, в свою очередь, включает специальный независимый отдел по организации борьбы с коррупцией в городе.

¹ Население города Бремена: http://www.statistik-bremen.de/aktuelle_statistiken/01b.htm

² *ZAKS* Бремен: <http://www.zaks.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen137.c.1841.de>

В настоящее время *ZAKS* имеет в своем распоряжении четырех сотрудников уголовной полиции, одного государственного служащего и одного юриста. Предупреждение и предотвращение коррупции является основной целью *ZAKS*, и прежде всего эта цель достигается путем проведения постоянных консультаций по вопросам противодействия коррупции (около 100 раз в год), а также непрерывного сотрудничества через официальный сайт *ZAKS* с теми, кто активно участвует в деятельности по борьбе с коррупцией в Бремене.

Прокуратура Бремена тоже несет ответственность за осуществление мер по противодействию коррупции в городе.

Координационные группы

В Бремене организован Антикоррупционный совет (*AKR*), сформированный из числа представителей Сената города, представителей Прокуратуры и руководства *ZAKS*. Кроме того, в деятельности *AKR* регулярно принимают участие граждане города, члены канцелярии Сената, члены Департамента здравоохранения Бремена. Собрания *AKR* происходят каждые три месяца, на них обсуждают основные вопросы, касающиеся противодействия коррупции в городе и дальнейшего сотрудничества, а члены *AKR* делятся накопленным опытом. К примеру, сейчас *AKR* сформировал рабочую группу для обсуждения и разработки нового закона о регистре коррупции.

Сотрудничество с налоговыми органами

Налоговые органы ведут постоянное сотрудничество с *ZAKS* по вопросам формирования итоговой отчетности своей работы для того, чтобы избежать возможности возникновения ошибок.

Предотвращение. Просвещение. Контроль

С 2000 г. было принято положение о правилах принятия наград и подарков государственными служащими. В 2001 г. администрация Бремена начала вести активные действия в целях предотвращения коррупции. Для этого был выработан ряд мер по осуществлению контроля над гражданской службой, над проведением внутреннего аудита в органах

власти города, над назначением доверенных лиц — для решения вопросов, связанных с предотвращением коррупции. Институты доверенных лиц, в свою очередь, функционируют в департаментах Сената Бремена для того, чтобы служащие в любой момент могли обратиться по вопросам коррупции. До того как было принято решение о создании *ZAKS*, в Бремене функционировал соответствующий орган, но только при Департаменте финансов Сената.

Регистр коррупции

С 2011 г. при Департаменте финансов Сената города Бремена ведется регистр коррупции. Регистр коррупции содержит информацию о предприятиях, которые были уличены во взяточничестве или где был нарушен порядок трудоустройства, к примеру, сюда относится нарушение принципа конкуренции. Регистр используется при проведении тендеров: организатор конкурса может подать запрос в регистр, чтобы узнать информацию о той или иной фирме на предмет совершения ею коррупционных преступлений.

Стратегия противодействия коррупции

Еще в конце 1990-х гг. Сенат Бремена принял концепцию контроля и противодействия коррупции в городе. К основным стратегическим элементам противодействия коррупции относятся:

- принятие в 2011 г. административного распоряжения по борьбе с коррупцией в городском управлении Бремена;
- принятие положения по контролю над получением наград и подарков государственными служащими, которое действует, начиная с 2000 г.;
- обязательное проведение внутреннего аудита (в органах власти Бремена);
- назначение доверенных лиц, которые в любой момент могут дать консультацию по вопросам коррупции;
- с 2008 г. ведется административный контроль над средствами, полученными от спонсоров, или рекламы для финансирования деятельности органов власти города.

С 2007 г. в Бремене функционирует *ZAKS*, который ведет комплексную борьбу с коррупцией в городе.

Мюнхен

Город Мюнхен является столицей одной из земель Германии — Баварии. Население города составляет 1440578 человек¹. Мюнхен позиционирует себя как город, который активно борется с коррупцией.

В Мюнхене разработан ряд мер по противодействию коррупции².

- Назначение особых доверенных лиц, занимающихся борьбой с коррупцией во всех городских образованиях.
- Создание Городского отделения по противодействию коррупции (Antikorruptionsstelle [AKS]).
- Предоставление возможности анонимного звонка жителям города, чтобы заявить о случаях коррупции.
- Постоянное проведение внутреннего аудита в Городском отделении по противодействию коррупции.
- Сотрудничество с аудиторами из городского управления аудиторов в действиях по противодействию коррупции.
- Создание мобильных групп проверок.
- Ротация.
- Осуществление контроля над процессом управления.
- Разработка руководства по введению ограничений на получение подарков государственными служащими.
- Повышение квалификации сотрудников.

Основной принцип функционирования городских властей Мюнхена — абсолютная неподкупность администрации и доверие граждан.

Городское отделение по противодействию коррупции (AKS) было создано в Мюнхене в 2000 г. местными органами городского самоуправления. Его основные цели: решать дела с коррупционным содержанием путем сотрудничества с правоохранительными органами города, поддерживать постоянный контакт с гражданами, постоянно накапливать опыт, а также осуществлять постоянный информационный обмен с городскими частными предприятиями. Команда *AKS* заботится о том, чтобы давать точные рекомендации к действиям

¹ <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Statistik/Bev-lkerung.html>

² <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Personal-und-Organisationsreferat/Personalentwicklung/Konfliktsituationen/Antikorruption.html>

в случае возникновения преступлений с коррупционной составляющей. *AKS* позиционирует себя как надежный партнер для органов уголовного преследования Мюнхена.

AKS обеспечивает возможность анонимного звонка. По инициативе этой организации был создан «Антикоррупционный телефон» Мюнхена, чтобы предоставить возможность абсолютно бесплатно позвонить по специальному номеру. И граждане, и государственные служащие, и предприниматели могут по телефону заявить о коррупционном преступлении или о подозрении в коррупции, а также просто проконсультироваться с экспертами *AKS* по теме «коррупция». У телефона нет специального дисплея, где отражается номер, поэтому заявитель может быть уверен в анонимности и сообщить свое имя только по собственному желанию.

Представители *AKS* работают во всех 12 департаментах городской администрации Мюнхена, и таким образом у городских служащих есть возможность постоянного консультирования с ними по вопросам противодействия коррупции.

В сети Интернет любой гражданин на официальном сайте Мюнхена может найти всю необходимую информацию о деятельности *AKS*, узнать электронный адрес и телефон, чтобы проконсультироваться обо всех интересующих его вопросах.

Рассмотрев опыт противодействия коррупции в таких городах Германии, как Бремен и Мюнхен, можно отметить, что в целом антикоррупционная деятельность на местном уровне в этой стране представляет собой совокупность достаточно четко проработанных практик, которые опираются на федеральную программу Германии по борьбе с коррупцией. Особое место в противодействии коррупции на местном уровне в ФРГ занимает просветительская деятельность, что подтверждается функционированием специальных лиц, которые в любой момент могут дать консультацию по вопросам коррупции как гражданам, так и государственным служащим. В обоих городах существует особый отдел по борьбе с коррупцией на местном уровне, в деятельности которого принимает участия целый ряд лиц: члены городского Сената, полицейские, прокуроры, граждане и др. Особое внимание уделяется возможности анонимного заявления о случаях коррупции гражданами и государственными служащими, а также

созданию регистра коррупционных дел. Однако один из недостатков борьбы с коррупцией на местном уровне в Германии — слабое внимание к вопросу декларирования доходов государственными служащими.

В итоге мы можем сказать, что в целом опыт Германии в борьбе с коррупцией на местном уровне мог бы стать хорошим примером для антикоррупционных практик Российской Федерации в системе местного самоуправления.

Глава 2. Украина

Украина — соседнее с Россией государство, которое связано с ней не только географически, но и на уровне истории, культуры и языка. Несмотря на то что Украина, в отличие от Российской Федерации, является унитарным государством, она удобна для сопоставления по ряду ключевых причин.

- Обе страны представляют постсоциалистический лагерь и входят в Содружество Независимых Государств. Текущие правовые системы сформированы за последние двадцать лет, и до сих пор в них важную роль играет советское наследие. Помимо советского прошлого страны связывают тесные торговые, внешнеполитические и миграционные связи. Большинство граждан Украины разговаривают на русском языке и дружественно позиционируют себя по отношению к России.

- В 2012 г. Украина заняла 144-е место из 176 стран по Индексу восприятия коррупции (*Corruption Perception Index*)¹, публикуемому международной общественной организацией *Transparency International*, и оказалась среди наиболее коррумпированных государств мира (между Конго и Папуа Новой Гвинеей). Напомним: Россия в том же рейтинге разместилась на 133-м месте, а это с учетом статистической погрешности позволяет говорить о том, что Украина и Россия сталкиваются со схожим уровнем коррупции.

- За последние десять лет обе страны прошли похожий путь в сфере антикоррупционной политики. Во-первых, страны ратифицировали основные международные документы (Конвенция ООН против коррупции, Группа стран Совета Европы против коррупции, Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок и др.). К выполнению обеими странами своих обязательств в рамках данных соглашений есть претензии со стороны международной общественности. Согласно обнародованным в конце мая 2011 г. выводам Организации экономического сотрудничества и развития Украина провалила план борьбы с коррупцией. По оценкам этой организации, Украина полностью выполнила лишь одну

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

из 24 антикоррупционных рекомендаций. Поэтому среди всех стран Европы, которые борются с коррупцией, Украина — в числе последних¹. Во-вторых, в 2008 г. Украина и Россия приняли первые в своей истории национальные антикоррупционные стратегии. В-третьих, представители власти и общественных организаций обоих государств осуществляют обмен практиками и поддерживают сотрудничество в рамках региональных геополитических структур, как СНГ, или международных инициатив, как Партнерство в сфере Открытого государства (*Open Government Partnership*).

На данный момент в Украине действует закон от 7 апреля 2011 г. «О предотвращении и противодействии коррупции»², утверждены Национальная антикоррупционная стратегия на 2011—2015 гг. и Государственная программа предотвращения и противодействия коррупции³. Программа принята Кабинетом министров, Правительством Украины и находится под контролем Министерства юстиции.

В Украине под антикоррупционной политикой понимается, во-первых, законодательный процесс, принятие соответствующих документов; во-вторых, мероприятия по реализации антикоррупционных планов и активность некоммерческого сектора; в-третьих, меры, осуществляемые правоохранительными органами, направленные на предотвращение коррупции и раскрытие коррупционных дел.

Согласно закону «О предотвращении и противодействии коррупции» региональные органы власти обязаны принять собственные программы предотвращения и противодействия коррупции. Унитарное устройство Украины предполагает, что нижние уровни органов власти (муниципалитеты, областная администрация) имеют немного автономии и подчиняются вышестоящим органам власти (правительство) и государственному законодательству. Существует три уровня территориально-административного деления:

1. Автономная Республика Крым, 24 области и 2 города, имеющие специальный статус, — Киев и Севастополь.

¹ <http://vlasti.net/news/126903>

² <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206—17>

³ <http://www.unian.net/news/501453-ekspertyi-v-5-regionah-obschestvennost-i-vlast-obyedinilis-protiv-korrupsii.html>

2. Районы, города областного и республиканского подчинения.

3. Города районного подчинения, поселки городского типа, поселки и села.

В рамках настоящего издания нас интересуют практики противодействия коррупции на местном уровне, на уровне городов, районов и поселков. Однако специфика деятельности Украины в сфере антикоррупционной политики такова, что речь в этой главе пойдет об областных антикоррупционных программах и их имплементации. Это связано со следующими факторами:

1. Местные администрации утверждают планы действий в соответствии с региональными программами; финансирование проводимых мероприятий осуществляется областной администрацией.

2. Специалисты сталкиваются с серьезными трудностями при реализации государственной и областных антикоррупционных программ (об этом будет сказано ниже); в отношении городских программ эксперты сходятся в мнении, что они являются декларативными и никаких фактических мер по противодействию коррупции в местном самоуправлении не производится.

Мы рассмотрим две региональные программы, которые вступили в силу раньше других и имеют значительное финансирование: антикоррупционный раздел «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы» (принята в декабре 2011 г.) и «Региональная программа предотвращения и противодействия коррупции на 2013—2014 годы в Львовской области» (принята в ноябре 2012 г.).

Винницкая область

Винницкая область является новатором в сфере антикоррупционной политики — после принятия закона от 7 апреля 2011 г. «О предотвращении и противодействии коррупции». Она оказалась первым регионом, принявшим трехлетний план действий. 23 декабря 2011 г. областная администрация внесла изменения в антикоррупционный раздел «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы».

Новый план стал продолжением программы, осуществляемой с 2010 г. в соответствии с законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», вступившим в силу с 1 апреля 2010 г. и утратившим силу с 1 января 2011 г.

Изначальное содержание Программы

1. Организационно-кадровые мероприятия

- Создание и обеспечение функционирования подразделений областной администрации по вопросам предотвращения и противодействия коррупции.

- Проведение ежемесячного анализа состояния соблюдения антикоррупционного законодательства с участием руководителей правоохранительных органов и рассмотрение сводных результатов на совещаниях.

- Внедрение обновленной обязательной учебной программы по вопросам предотвращения и противодействия коррупции для государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления.

- Координация сотрудничества всех специальных антикоррупционных подразделений правоохранительных и надзорных органов, общественных организаций.

2. Профилактические и просветительские мероприятия. Формирование негативного отношения граждан к коррупции

- Введение прямой линии «Общество против коррупции».
- Проведение в учебных заведениях «недель правовых знаний» с привлечением общественных организаций.

- Введение на Винницком областном государственном телевидении и на областном радио цикла передач «Общество против коррупции».

- Разработка и распространение антикоррупционных методических памяток.

- Создание социальной рекламы по вопросам противодействия коррупции с целью формирования негативного отношения граждан к ее проявлениям.

- Изготовление специальных информационных стендов с материалами антикоррупционного содержания и размещение их в помещениях органов исполнительной власти и местного самоуправления.

- Проведение среди студентов учебных заведений конкурсов на лучший плакат по антикоррупционной тематике.
 - Подготовка информации о службах, занимающихся проблемой противодействия коррупции, и размещение ее в общественном транспорте.
 - Разработка и размещение на сити-лайтах и бигбордах материалов по антикоррупционной тематике.
 - Проведение ежегодного конкурса на лучший журналистский материал антикоррупционной направленности.
3. *Взаимодействие общества/граждан и власти*
- Поддержка деятельности общественных организаций антикоррупционного направления, в том числе мероприятий по общественной антикоррупционной экспертизе распорядительных документов и решений исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.
 - Обеспечение уменьшения количества непосредственных контактов граждан и представителей юридических лиц с государственными служащими, в частности путем внедрения системы электронного документооборота и электронной цифровой подписи.

Реализация Программы и общественный мониторинг

Программа включала неширокий круг базовых мер по противодействию коррупции и не пользовалась стабильной финансовой поддержкой, из-за чего большинство мер остались не выполнены. В октябре 2011 г. общественная организация из Винницы «Философия сердца» опубликовала результаты мониторинга исполнения антикоррупционного компонента «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы»¹. Мониторинг проводился на основе открытой информации на сайте государственных органов, экспертных опросов, наблюдения на официальных мероприятиях и ответов из госорганов на запросы об информации.

¹ «Мониторинговый отчет о выполнении антикоррупционного раздела “Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы” за 2010—2011 гг.»: <http://vinmaidan.org/blog/1549.html>

Согласно результатам мониторинга были выполнены только организационно-кадровые мероприятия и часть мер по просвещению и формированию негативного отношения граждан к коррупции. Реализация программы не коснулась двух ключевых элементов: общественной антикоррупционной экспертизы и упрощения процедуры взаимодействия граждан и госслужащих. Эксперты «Философии сердца» отмечают несколько факторов, определяющих важность взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества в сфере противодействия распространению коррупции:

- низкие показатели доверия населения ко всему спектру политических институтов распространяют общественный скептицизм относительно инициатив государства в решении проблемы коррупции;

- высокий уровень коррупции в системе правосудия лишает граждан эффективных государственно-правовых механизмов защиты своих прав и свобод, тем самым усиливая значение неправительственных и правозащитных организаций;

- рост внимания Еврокомиссии к Украине в вопросе борьбы с коррупцией, связанный с подготовкой отчета о выполнении украинской стороной Плана действий «Украина—ЕС», требует активизации процесса привлечения граждан, в том числе через организации гражданского общества, к процедурам принятия решений как важной предпосылки противодействия коррупции

При принятии новой программы в декабре 2011 г. областная администрация ушла критику со стороны общественности. Рекомендации, содержащиеся все в том же докладе общественной организации «Философия сердца», и предложения от ВОО «Всеукраинская специальная коллегия по вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступности» легли в основу текста программы. Областной бюджет выделил 400 тыс. гривен на реализацию программы. Помимо неисполненных пунктов предыдущего плана, появились важные нововведения:

- Создание Интернет-ресурса «Винницкий антикоррупционный портал».

- Проведение международного круглого стола «Лучшие мировые антикоррупционные практики».

- Создание единого портала «Лаборатория общественных экспертиз» для проведения и обсуждения общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти.

- Проведение инвентаризации государственных услуг с целью устранения повторных функций.

- Внедрение эффективных механизмов предотвращения, выявления и урегулирования конфликта интересов в государственной службе.

В конце 2012 г. «Философия сердца» выпустила очередной доклад с результатами мониторинга раздела «Предотвращение и противодействие коррупции» «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы» за 2012 г¹. Мониторинг основывался на ответах на запросы о предоставлении информации о состоянии выполнения пунктов раздела «Предотвращение и противодействие коррупции».

Результаты анализа ответов показали, что из 42 запланированных на 2012 г. мероприятий 2 мероприятия выполнены полностью, 4 — частично, 10 — не выполнены, по остальным — ответы не получены. Участвовавшие в опросе эксперты — представители органов власти, журналисты и представители институтов гражданского общества — отметили низкую заинтересованность органов исполнительной власти в эффективной реализации Программы; общественные эксперты отметили также чрезвычайно сложную и непонятную процедуру исполнения.

Кроме того, из 100 тыс. гривен, которые областной Совет выделил на выполнение Программы, было использовано лишь 44 тыс. Что касается остальных средств, то, по словам руководителя финансового управления обладминистрации Николая Копачевского, в области есть более важные проблемы. Так, к примеру, средства, выделенные на создание

¹ «Мониторинговый отчет по выполнению антикоррупционного раздела “Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы” в 2012 г.»: <http://fs.edukit.vn.ua/Files/download/s/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%A4%D0%A1%202012.pdf>

Интернет-ресурса «Антикоррупционный портал Винницкой области» и на обеспечение постоянной работы «Лаборатории общественных экспертиз», использованы не по назначению и перенаправлены на защищенные статьи бюджета.

Программа не содержит индикаторов выполнения, что значительно усложняет процедуру оценки ее эффективности. Низкий уровень заинтересованности органов исполнительной власти в реализации Программы тормозит даже те меры, которые финансово поддержаны областным Советом.

Обновленная версия Программы

В последней редакции антикоррупционного раздела «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы» от 8 ноября 2012 г. появился структурированный план действий на 2012—2014 гг., выделены ключевые направления политики:

1) реформирование системы государственного управления и административных процедур;

2) уменьшение административного давления на предпринимателей, предотвращение увеличения теневой экономики;

3) обеспечение добропорядочности на государственной службе и в органах местного самоуправления;

4) улучшение условий доступа физических, юридических лиц и объединений граждан без статуса юридического лица к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

5) совершенствование системы использования государственного имущества и бюджетных средств;

6) совершенствование антикоррупционной экспертизы;

7) формирование общественной поддержки действий власти в предупреждении и противодействии коррупции, профилактические и просветительские мероприятия.

Среди запланированных мер вновь появились нововведения:

- создание и обеспечение работы многофункциональных центров (прозрачных офисов) для предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам;

- внедрение системы учета публичной информации всеми субъектами — распорядителями публичной информации

области в соответствии с требованиями действующего законодательства;

- обеспечение доступа общественности для ознакомления с проектами нормативно-правовых актов;
- внедрение действенного механизма обратной связи с общественностью относительно сообщений о фактах коррупционных правонарушений в районах и городах области;
- обеспечение общественного контроля над:
 - государственными закупками, арендой и предоставлением в пользование (в собственность) земельных участков на областном уровне;
 - прозрачностью генеральных планов развития населенных пунктов Винницкой области;
- введение системы действенного контроля над расходами лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местного самоуправления, а также членов их семей;
- разработка образовательных программ (курсов) по антикоррупционной тематике, внедрение системы антикоррупционного образования в общеобразовательных, профессионально-технических и высших учебных заведениях всех форм собственности.

Данная версия антикоррупционного раздела «Единой комплексной правоохранительной программы Винницкой области на 2010—2014 годы» включает в общей сложности 40 пунктов, структурированных по 7 подразделам. Если проследить содержание от создания Программы в 2010 г. до начала реализации ее последнего варианта в 2013 г., то заметно движение к более целостной концепции антикоррупционной политики. Первый вариант возлагал надежды на эффективность профилактических, просветительских и организационных мер, не выстраивая сложную систему сдержек и противовесов. В последнем варианте появляются ключевые институциональные инструменты, такие, как контроль над расходами публичных должностных лиц, механизм предотвращения конфликта интересов, система учета обращений от граждан и образовательные программы для учебных заведений. Однако доклады «Философии сердца» показывают, что намерения внедрять системные элементы борьбы с коррупцией остаются декларативными и не сопровождаются необходимой политической волей.

Львовская область

Винницкая область, первой утвердившая региональную Программу предотвращения и противодействия коррупции, стала примером для других регионов. Представители Министерства юстиции Украины организовывали специальные круглые столы для распространения опыта Винницкой области и приглашали туда специалистов из некоммерческих организаций, участвовавших в составлении плана действий в Виннице. Несмотря на это, администрация Львовской области утвердила программу только в ноябре 2012 г., Днепропетровской области — лишь в марте 2013 г., а городская администрация Киева — в апреле 2013 г.

«Региональная программа предотвращения и противодействия коррупции на 2013—2014 годы в Львовской области» разработана в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины «О местных государственных администрациях», «Об информации», «О доступе к публичной информации», «Об общественных объединениях», «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», Указом Президента Украины от 21 октября 2011 г. № 1001/2011 «О национальной антикоррупционной стратегии на 2011—2015 годы», постановлением Кабинета министров Украины от 28 ноября 2011 г. № 1240 «Об утверждении Государственной программы по предотвращению и противодействию коррупции на 2011—2015 годы», распоряжением Кабинета министров Украины от 18 июля 2012 г. № 514-р «Об утверждении плана мероприятий по внедрению Инициативы “Партнерство “Открытое государство”» и согласно требованиям распоряжения председателя областной государственной администрации от 15 октября 2012 г. № 700/0/5—12 «Об утверждении Порядка разработки областных (бюджетных) целевых программ, мониторинга и отчетности по их выполнению»¹.

Программа ставила своими целями:

- создать атмосферу общественной нетерпимости к коррупции;
- привлечь общественность к реализации государственной антикоррупционной политики;

¹ «Региональная программа предотвращения и противодействия коррупции на 2013—2014 годы в Львовской области».

- ослабить влияние коррупции на экономические отношения;
- повысить качество административных услуг;
- обеспечить прозрачность в работе органов государственной власти;
- внедрить механизмы урегулирования конфликта интересов.

Содержание Программы

1. Реформирование системы государственного управления и административных процедур. В частности:

- Организовать общественные слушания по вопросам предоставления услуг органами государственной власти и бюджетными учреждениями области.

- Внедрить кодексы поведения лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местного самоуправления.

2. Уменьшение административного давления на предпринимателей, предотвращение увеличения теневой экономики. В частности:

- Обеспечить доступ общественности к проектам нормативно-правовых актов.

- Провести «круглый стол» на темы «Средний и малый бизнес в противодействии коррупции» и «Роль неправительственных организаций в процессе предупреждения коррупции».

- Внедрить действенный механизм обратной связи с общественностью по сообщениям о фактах коррупционных правонарушений в районах и городах области.

3. Совершенствование системы использования государственного имущества и бюджетных средств. В частности:

- Содействовать проведению общественной экспертизы использования средств областного бюджета, выделенных на выполнение программ в 2012 г. О результатах проинформировать на сессии областного совета.

- Обеспечить общественный контроль над:

- государственными закупками;
- арендой и предоставлением в пользование (в собственность) земельных участков;
- прозрачностью генеральных планов развития населенных пунктов области.

4. Совершенствование антикоррупционной экспертизы.
В частности:

- Разработать и проводить специальные тренинги по организации работы по противодействию и предотвращению коррупции, в том числе по проведению антикоррупционной экспертизы с должностными лицами, ответственными за состояние этой работы в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

5. Формирование общественной поддержки действий власти в предупреждении и противодействии коррупции, профилактические и просветительские мероприятия. В частности:

- Осуществлять повышение квалификации по вопросам антикоррупционного законодательства для всех категорий государственных служащих.

- Разработать образовательные программы (курсы) по антикоррупционной тематике, ввести систему антикоррупционного образования в общеобразовательных, профессионально-технических и высших учебных заведениях всех форм собственности.

- Стимулировать развитие деятельности студенческих советов по предотвращению и противодействию коррупции в высших учебных заведениях области.

- Провести студенческий форум «Молодежь Львовщины — против коррупции».

- Разработать и внедрить социально-просветительские программы, видео- и аудиоматериалы и социальную рекламу по предотвращению коррупции — на каналах местного телевидения и радио и в печатных СМИ.

- Провести «круглый стол» на тему «Лучшие мировые антикоррупционные практики».

- Изготовить наглядный агитационный материал по предотвращению коррупции в медицинской сфере и распространить его в медицинских учреждениях.

- Осуществлять мониторинг работы «горячих линий» структурных подразделений областной государственной администрации.

- Периодически обновлять содержание специальных информационных стендов и материалов антикоррупционного содержания.

- Проводить социологические исследования состояния коррупции в области с последующим обсуждением и обнародованием в СМИ.

6. Координация совместных действий правоохранительных органов в предупреждении и противодействии коррупции. В частности:

- Проводить совместные проверки случаев «давления» на субъектов хозяйственной деятельности.

- Создать совместные рабочие группы представителей правоохранительных органов для изучения отдельных проблем борьбы с преступностью и коррупцией и разработки предложений по их решению.

Общественная оценка Программы

После обнародования проекта Программы любая некоммерческая организация в месячный срок могла подать список собственных предложений для их включения в конечный вариант. Этим, в частности, воспользовались эксперты из львовской общественной организации «Информационно-правовой центр “Наше право”», подготовив длинный список дополнений¹. Они предложили существенно расширить раздел «Реформирование системы государственного управления и административных процедур», например: «Обеспечивать функциональную ротацию должностных лиц, работающих на должностях с высокими коррупционными рисками и создать действенный кадровый резерв на указанные должности; разработать график проведения таких ротаций». Среди их инициатив также было исключение из Программы раздела «Уменьшение административного давления на предпринимателей, предотвращение увеличения теневой экономики» и многих пунктов раздела «Формирование общественной поддержки действий власти в предупреждении и противодействии коррупции, профилактические и просветительские мероприятия» с пометкой «в связи с малой эффективностью».

Инициативы «Информационно-правового центра “Наше право”» остались почти не замеченными. В целом, програм-

¹ «Предложения к проекту Областной программы предотвращения и противодействия коррупции на 2013—2014 годы». Наше право.

ма Львовской области похожа по структуре на последнюю версию плана действий в Винницкой области. Отличительной особенностью является подраздел «Координация совместных действий правоохранительных органов». Акцент программы смещен в сторону мероприятий: «круглых столов», тренингов, общественных слушаний, заседаний, форумов, лекций и программ. Предполагается, что мероприятия позволят обществу выработать новые конвенции по отношению к коррупции и широко их распространить. Также можно выделить два основных приоритета: образование и медицина.

Рано оценивать, насколько эффективна подобная стратегия, следует подождать начала процесса имплементации. Эксперты из украинского отделения *Transparency International* называют программу «слабой». Мы предостерегли бы вас делать какие-либо оценочные суждения по поводу успешности антикоррупционной деятельности Украины по содержанию принимаемых ее органами власти программ.

В октябре 2011 г. Кабинет министров Украины утвердил «Государственную программу по предотвращению и противодействию коррупции на 2011—2015 годы» с общим бюджетом в 820 млн гривен. Большая часть этих денег (803,5 млн гривен) предназначается Министерству здравоохранения на «внедрение систем электронного документооборота, в том числе электронных медицинских форм»¹.

В течение 2012 г. представители девяти общественных организаций, в частности *Transparency International*, Антикоррупционного совета, Центра политико-правовых реформ, Международного фонда «Видродження», исследовали реализацию мероприятий антикоррупционной программы и пришли к выводу, что она существует только на бумаге.

Деятельность Украины в сфере антикоррупционной политики носит исключительно декларативный характер, демонстрируя полную противоположность по сравнению с Германией. Специфичная проблема нехватки финансирования от-

¹ <http://www.segodnya.ua/economics/enews/Antikorruptcionnaya-programma-na-bumage-pozhiraet-milliony-a-na-dele-ne-sushchestvuet-aktivisty.html>

личает ее от России, однако слабая политическая воля — общее место на постсоветском пространстве, за исключением Грузии. Несистемный подход к борьбе с коррупцией тоже сближает Украину и Россию. В целом, специфика украинских политической и правовой систем не оказывает значительного влияния на уровень коррупции, из-за чего можно говорить о том, что неформальные правила, обусловленные культурой и исторической колеей, продолжают играть ключевую роль в наших двух странах.

Часть 3

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Глава 1. Совершенствование правовых основ противодействия коррупции: муниципальный уровень

Окончание 2012 г. ознаменовалось принятием пакета федеральных законов, которые могут в будущем оказать значительное позитивное влияние на решение проблем противодействия и предотвращения коррупции¹. Одним из ключевых федеральных законов является Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Кроме этого Президентом РФ в Государственную думу внесены проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» (в части контроля за расходами членов Правительства РФ) и проект федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и иметь ценные бумаги иностранных эмитентов»². Следует

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Федеральным законом № 231-ФЗ вносятся изменения и дополнения в 20 федеральных законов.

² Ранее, в августе 2012 г., депутатами Государственной думы был внесен проект федерального закона № 120809-6 «О внесении изменений в от-

также отметить значение Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе в Российской Федерации”» (проект федерального закона № 177742—6), внесенного Правительством РФ и принятого Государственной думой 20 марта 2013 г¹. Анализ содержания принятого закона указывает на его решительную направленность на противодействие формам коррупционного поведения, которые непосредственно не содержатся в антикоррупционном российском законодательстве, но, несомненно, являются не менее опасными формами таких коррупционных проявлений, как взятка, вымогательство взятки, злоупотребление служебным положением. Речь идет о протекционизме, фаворитизме и nepотизме. Именно эти формы коррупции формируют системные условия для наиболее откровенно циничных форм — взятки, вымогательства и пособничества взятки, навязывания взятки.

Федеральный закон, ужесточая нормы по вопросам освобождения государственного служащего от должности по инициативе представителя нанимателя, вводит тем самым такие ограничения для представителя нанимателя, которые позволят преобразовать в ближайшее время систему государственной службы, сделать ее кадровый состав более устойчивым и одновременно противодействовать складывающейся (а кое-где и сложившейся) системе вертикальной коррупции. Перечислим главные нововведения закона.

Во-первых, вводятся новые условия продолжения государственно-служебных отношений с гражданским служащим

дельные законодательные акты Российской Федерации», включающий запрет иметь не только счета в иностранных банках и ценные бумаги иностранных эмитентов, но и недвижимое имущество за рубежом.

¹ Законопроект был внесен в Государственную думу Правительством РФ в связи с необходимостью реализации предписаний, содержащихся в ряде постановлений Конституционного суда РФ (постановления от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки В. Ю. Боровик», от 16 июля 2007 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области “О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области” в связи с жалобой гражданина Н. Д. Пирожкова» и др.).

при сокращении замещаемой им должности гражданской службы. В случае упразднения государственного органа с учетом профессионального образования и стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или работы (службы) по специальности и при отсутствии необходимого уровня квалификации государственному гражданскому служащему должна быть предоставлена возможность прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации по образовательной программе, соответствующей направлению деятельности по иной должности.

Во-вторых, вводятся императивные требования для представителя нанимателя. В случае упразднения государственного органа он должен предоставить возможность для государственного гражданского служащего занятия другой должности с учетом профессионального образования и стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или работы (службы) по специальности.

В-третьих, закон дополняется нормой, обязывающей представителя нанимателя предлагать гражданскому служащему в случае сокращения замещаемой им должности гражданской службы все имеющиеся в государственном органе вакантные должности с учетом категории и группы замещаемой им должности, а также уровня его квалификации, профессионального образования, стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности.

В-четвертых, при отсутствии таких должностей в государственном органе гражданскому служащему могут предлагаться вакантные должности в иных государственных органах в порядке, определяемом Правительством РФ.

В целом анализ показывает, что указанные положения позволят на практике реализовать отход от элементов несвойственной нашей стране патронатной модели публичной (государственной и муниципальной) службы и приблизить ее к модели государственно-служебных отношений, построенных на концепции служения государству. Следует отметить, что эти нововведения, к сожалению, относятся только к системе федеральной государственной гражданской службы и не распространяются на государственных гражданских служащих субъектов РФ и не затрагивают положения Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной

службе в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ).

Таким образом, реальные действия властей, связанные с громкими коррупционными разоблачениями последнего времени¹, анализ многочисленных мнений экспертов и специалистов, принимаемые законодательные меры свидетельствуют о том, что и борьба, и противодействие коррупции в нашей стране — это «всерьез и надолго». В обществе все больше начинает осознаваться простая истина: если коррупции жестко и решительно не противодействовать, то сложившийся и постоянно возобновляемый всеобъемлющий механизм коррупции может в ближайшее время разложить общество и государство. В таких условиях важным элементом реализации мер², предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, является анализ и совершенствование правовых инструментов противодействия коррупции. И прежде всего, выявление наиболее эффективных правовых институтов или по тем или иным причинам недействующих.

¹ Речь идет о деле «Оборонсервиса», коррупционных нарушениях в обеспечении подготовки саммита АТЭС, строительства объектов Олимпиады-2014 в Сочи, выявленных злоупотреблениях в Сколково и др. Следует отметить, что все эти дела имеют одни и те же сходные законодательные предпосылки. С точки зрения правовых условий функционирования указанных структур, им были созданы особые законодательные условия на федеральном уровне, которые, как представляется, наряду с другими явились в немалой степени условиями, способствующими и провоцирующими коррупционное поведение. К этим условиям, в частности, относится: выведение их деятельности из-под действия федеральных законов. В числе этих законов Градостроительный, Земельный, отчасти Бюджетный и Гражданский кодексы, Федеральный закон о приватизации, Федеральный закон о закупках, Федеральные законы о региональной и местной власти и др. Следует заметить, что подобные ситуации могут возникнуть в связи с особыми законодательными условиями, которые содержатся в только что опубликованном Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

Собственный опыт автора и его коллег, полученный по итогам проведения конференций, тренингов, семинаров, лекций и круглых столов с участием муниципальных служащих при поддержке Ассоциации американских юристов в пилотных субъектах РФ (Псковская, Смоленская, Тюменская, Калининградская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.), свидетельствуют о том, что следует подвергнуть глубокому анализу и выявить причины невысокой эффективности использования на муниципальном уровне¹ таких правовых институтов, как предотвращение конфликта интересов, обязанность государственного служащего уведомлять представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственных или муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений, обязанности муниципального служащего передачи в доверительное управление пакета акций, принятие и соблюдение этического кодекса, организация «телефонов доверия» и др. Несмотря на то что большинство из этих антикоррупционных правовых инструментов введены в федеральное законодательство более пяти лет назад, следует констатировать их малую эффективность в практическом использовании. Министерством здравоохранения и социального развития РФ, а затем и Министерством труда и социальной защиты РФ за 2010—2013 гг. подготовлены методические рекомендации и информационные материалы, направленные на разъяснение возможностей использования указанных правовых институтов в практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления². Однако эти методические материалы со-

¹ Эксперты и специалисты отмечают невысокую эффективность использования этих институтов и на региональном, и федеральном уровнях.

² Отметим наиболее важные из них: Информация от 13 февраля 2013 г. Министерства труда и социальной защиты РФ (Минтруд России) «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции», Письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 20 сентября 2010 г. № 7666—17 «О методических рекомендациях о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающих перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядка регистрации уведомлений», Письмо Минтруда России

держат положения и рекомендации, которые, по нашему мнению, не смогут оказать существенного влияния на широкое введение указанных институтов в муниципальную практику. Подробный анализ этих документов выходит за рамки настоящего материала. Здесь же отметим, что малая эффективность введения в практику муниципальной службы этих антикоррупционных механизмов, зарекомендовавших себя в зарубежных государствах, обусловлена взаимосвязанным комплексом социальных, психологических, экономических, организационно-административных, правовых и других причин.

Проведем анализ некоторых из упомянутых правовых механизмов, выявим недостатки и попытаемся предложить меры по их устранению. Обратимся к результатам анализа практики использования института конфликта интересов в деятельности муниципальных органов. В федеральном законодательстве определения конфликта интересов содержатся, по крайней мере, в нескольких федеральных законах. Причем в каждом из этих законов определения хотя и незначительно, но все же отличаются друг от друга. Главной особенностью всех рассматриваемых дефиниций является их связанность только с возможностью получения материальной выгоды в случае возникновения у гражданского служащего конфликта интересов. Не останавливаясь на подробном анализе особенностей определений, содержащихся в разных

от 15 октября 2012 г. № 18—2/10/1—2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования», Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также корректировки перечней должностей и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками, и внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками от 13 февраля 2013 г. (Минтруд России), Информация Минтруда России от 4 марта 2013 г. «Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку, или как просьба о даче взятки» и др.

законах, воспроизведем определение конфликта интересов, содержащееся в Федеральном законе № 25-ФЗ.

В ч. 2 ст. 11 этого Федерального закона по аналогии с определением конфликта интересов на государственной гражданской службе содержалось определение конфликта интересов на муниципальной службе. Затем понятие конфликта интересов было заключено в специальную ст. 14.1¹. В этом определении ключевым является понятие личной заинтересованности. Под личной заинтересованностью муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в Федеральном законе², а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Следует отметить, что указанное определение конфликта интересов в 2011 г.³ было дополнено оценочными определениями прямой и косвенной заинтересованности. Как видно, личная заинтересованность и в целом наличие конфликта интересов связывается лишь

¹ Под конфликтом интересов в этом законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

² К числу лиц, попадающих под категорию личной заинтересованности, Федеральным законом отнесены лица близкого родства или свойства с муниципальным служащим (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

с потенциальной возможностью получения материальной выгоды.

Наиболее полное определение конфликта интересов содержится в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». В соответствии с положениями п. 2 ст. 3 указанного закона в случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации¹. Под личной заинтересованностью судьи, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного преимущества непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обязательствами². Примечательно, что в Федеральном законе сделана оговорка о том, что положение о конфликте интересов связывается только с профессиональной деятельностью судьи, что, по меньшей мере, может быть подвергнуто сомнению³. Тем не менее, само определение содержит почти

¹ Под конфликтом интересов согласно этому закону понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) судьи влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью судьи и правами и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта РФ или Российской Федерации.

² Следует заметить, что положение о конфликте интересов и понятие личной заинтересованности было введено в закон о статусе судей Федеральным законом 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 Тем более, что в этом же пункте содержится положение, по существу, распространяющее ситуацию конфликта интересов не только на служебные отношения: судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

исчерпывающую характеристику личной заинтересованности, принятую в международной практике. Как представляется, на него целесообразно ориентироваться и в муниципальной практике. В этом определении содержатся признаки конфликта интересов и личной заинтересованности, в которых учитывается возможность получения публичным должностным лицом (в данном случае судьей) не только материальной выгоды, но и преимуществ любого другого характера (получение информации, возможность публикации материалов, предоставление возможности выступления на радио и телевидении, преподавания в высшем учебном заведении, устройство на работу друзей и близких и т. д., и т. п.).

В случае возникновения у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, муниципальный служащий обязан информировать об этом в письменной форме представителя нанимателя. Представитель нанимателя, в случае, если ему стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию, вплоть до отстранения служащего от замещаемой должности муниципальной службы. Квалификация наличия или отсутствия конфликта интересов не имеет точных законодательных признаков, поэтому для установления состояния конфликта интересов или потенциальной возможности его наступления применяется квазисудебная процедура. Для урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования могут образовываться комиссии по урегулированию конфликта интересов.

В отличие от Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», в котором содержатся принципы и требования к составу и порядку образования комиссии по урегулированию конфликта интересов, в Федеральном законе № 25-ФЗ установлено, что такие комиссии могут образовываться в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта РФ и муниципальным правовым актом. Поскольку более подробное регулирование механизма разрешения конфликта

интересов осуществлено на федеральном уровне, будем при его анализе опираться на положения федерального законодательства и изданных в его развитие указов Президента РФ.

Выборочный анализ информации о деятельности комиссий по предотвращению и разрешению конфликта интересов, размещенной на сайтах муниципальных органов, показывает, что на заседаниях таких комиссий рассматриваются «тривиальные» случаи, не требующие глубокого изучения и исследования обстоятельств, которые приводят или могут привести к конфликту интересов. Типичным случаем является ситуация, при которой муниципальный служащий занимается преподавательской деятельностью, или ситуация, связанная с нарушением процессуальных норм об обязанности муниципального служащего предварительно известить представителя нанимателя о выполнении им иной оплачиваемой работы. В то же время анализ некоторых типичных решений судебных органов свидетельствует о том, что многие коррупционные правонарушения и преступления (главным образом связанные с получением и дачей взятки, в т. ч. в виде дорогих подарков) могли бы быть предотвращены еще на этапе работы комиссии. В целом же оценки показывают, что муниципальные, так же как и государственные служащие весьма поверхностно представляют себе сущность такого юридического института, как конфликт интересов. Это выражается, прежде всего, в неверной оценке последствий, связанных с получением и вручением подарков, не говоря уже об оценке более сложных ситуаций. Таких, например, как оказание во вне рабочее время консультационных и экспертных услуг, непосредственно связанных с профессиональной деятельностью муниципального служащего, публикация статей и иных материалов и получение гонораров за эти публикации, предоставление различного рода информации и др.

Одной из типичных ошибок в оценке наличия или отсутствия конфликта интересов является то, что большинство муниципальных служащих, да и, впрочем, специалистов, занимающихся вопросами предотвращения коррупции, в том числе юристов высокого уровня, пытаются оценивать ситуацию конфликта интересов с точки зрения наличия или отсутствия в действиях муниципального служащего состава дисциплинарного проступка, состава правонарушения или преступле-

ния (состоявшихся или возможных). В этой связи надо четко уяснить, что оценка наличия или отсутствия конфликта интересов есть оценка возможных нарушений, которые могут и не произойти, но которые со стороны стороннего наблюдателя могут выглядеть как нарушения этических положений, дискредитирующих не только конкретного муниципального служащего, но и в целом государственную и муниципальную власть.

Определенную помощь в уяснении специалистами и муниципальными служащими состояния конфликта интересов может оказать документ «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования», подготовленный Минтрудом России (Письмо Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088). В этом документе содержатся разъяснения типовых ситуаций конфликта интересов. В целом положительно оценивая содержание рекомендаций, не останавливаясь на их подробном анализе, отметим, что их использование на практике тоже потребует привлечения квалифицированных специалистов. Некоторые выводы, замечания и трактовки, содержащиеся в этом документе, представляются необоснованно жесткими, а некоторые — дискуссионными.

Учитывая возникшие проблемы в работе комиссий по предотвращению конфликта интересов, целесообразно переходить к одному из наиболее действенных механизмов противодействия коррупции, связанному с использованием института конфликта интересов. Таким институтом является публичное заблаговременное декларирование возможного конфликта интересов при вступлении на пост лица, занимающего муниципальную должность, при подписании контракта муниципальным служащим, перед выборами кандидата, претендующего на место депутата, и др. Содержание публичного декларирования, кроме того, может стать предметом рассмотрения на заседании комиссии по предупреждению конфликта интересов. Институт предварительного декларирования о конфликте интересов вполне может быть введен в практику деятельности органов местного самоуправления. Для этого потребуются внесение дополнений в устав муници-

пального образования и принятие (издание) на этой основе муниципальных правовых актов.

Другой важной новацией на муниципальном уровне может стать обязательность фиксации муниципальным служащим, включенным в перечень «коррупционно опасных» должностей, в специально установленном порядке информации об имевших место его внеслужебных контактах с представителями организаций, гражданами, представителями общественных и некоммерческих объединений, получающих средства из муниципального бюджета или использующих муниципальное имущество, пользующихся иными преференциями.

Непосредственно связанной с этой новацией является необходимость выявления критериев и принципов по определению перечня лиц, которые должны представлять сведения о доходах. Особо необходимо обратить внимание на формальный характер проверки достоверности сведений о доходах и негативной практике привлечения муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за несущественное расхождение декларируемых муниципальным служащим данных о доходах с данными, полученными правоохранительными органами. Следует отметить, что практика предоставления муниципальными служащими деклараций о доходах в начальный период показала неэффективность и практическую нецелесообразность представления деклараций о доходах всеми без исключения. Вопросом, требующим предварительного разрешения для определения перечня лиц, которые должны представлять сведения о своих доходах и доходах членов семьи, является установление критериев, которые позволяли бы выявлять коррупционно опасные должности публичных служащих — исполнение должностных обязанностей которыми было бы сопряжено с потенциально опасными коррупционными рисками, нахождением в потенциально опасных коррупционных ситуациях. Определенную методическую помощь для составления и корректировки таких перечней могут оказать, подготовленные Минтрудом России в начале 2013 г. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также корректировки перечней должностей и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками, и внедрению

системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Практически «не работающим» институтом оказалась обязанность уведомления представителя нанимателя (работодателя) о попытке подкупа и о ставших известными муниципальному служащему коррупционно опасных ситуациях и о фактах склонения к коррупционному правонарушению. Такие рекомендации для практической реализации этого института, как возможности использования механизма защиты муниципального служащего, сообщившего о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений, о мерах поощрения муниципального служащего (благодарственное письмо, внесение в книгу почета с выдачей свидетельства об этом, запрет применения к служащему мер административного и иного воздействия и др.), не оказывали и не окажут существенного влияния и не смогут переломить ситуацию во многом потому, что противоречат сложившимся в обществе традициям, осуждающим «доносительство».

В заключение выделим также одну из важных организационно-правовых проблем противодействия коррупции, которая характерна именно для муниципального уровня власти. Наиболее сложным с точки зрения сложившихся традиций и реальной практики в местном самоуправлении является вопрос создания общемуниципальных структур, обеспечивающих решение вопросов, предусмотренных федеральным законом о противодействии коррупции. И законодательство, и теоретические положения о местном самоуправлении, в отличие от органов государственной власти, не только допускают, но и предусматривают возможность создания таких органов.

К полномочиям такого общемуниципального органа не могут быть отнесены полномочия по изданию императивных предписаний. Как представляется, главная задача такого органа — установление непосредственного взаимодействия органов местного самоуправления, прежде всего, с должностными лицами территориальных органов федеральной исполнительной власти. В первую очередь, с представителями правоохранительных органов. К числу задач такого координирующего органа должны быть отнесены информационный

обмен и анализ «коррупционной ситуации» в конкретном муниципальном образовании. Указанная координирующая структура может быть наделена полномочиями рекомендательного характера по отношению к федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления.

Федеральный закон № 273-ФЗ не содержит прямых предписаний¹ по формированию «вертикальной» структуры подобных координирующих органов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Поэтому при формировании аналогичных координирующих органов в субъектах РФ и муниципалитетах их полномочия не должны вторгаться в полномочия координирующих органов, которые в соответствии с ч. 6 ст. 5 Федерального закона № 273-ФЗ образуют в субъектах РФ и муниципалитетах прокуроры, подчиненные Генеральному прокурору РФ. Следует отметить, что к полномочиям прокуроров относится координация не всех федеральных исполнительных органов власти, а только правоохранительных органов. В соответствии с законом Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Сформулируем цели создания подобной координирующей муниципальной структуры. Сразу следует отметить, что такая структура, учитывая значимость задач, которые ей предстоит решать, будет действовать довольно продолжительное время. А значит, она может быть создана в форме самостоятельного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Итак, основной целью созда-

¹ К организационным мерам, которые содержатся в законе о противодействии коррупции, следует отнести возможность создания по решению Президента РФ органов по противодействию коррупции. Следует также обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 6 Конвенции Организации Объединенных Наций каждое государство-участник должно создать специальный орган (или органы) по предупреждению коррупции. По мнению некоторых зарубежных экспертов, только наличие такого органа может свидетельствовать о реальных действиях власти в борьбе с коррупцией.

ния совещательного органа местного самоуправления должна являться координация взаимодействия¹ органов местного самоуправления, представителей органов государственной власти, представителей федеральных правоохранительных органов, представителей судебных органов, экспертов, общественных организаций и других (территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, экспертов, осуществляющих деятельность в сфере противодействия коррупции) по вопросам противодействия коррупции.

Поскольку предполагается, что совещательный орган является структурой, территориальные границы ведения которой распространяются на всю территорию муниципального образования, эта особенность должна быть отражена в названии структуры. Например, Городская коллегия по координации взаимодействия между органами публичной власти, институтами гражданского общества, правоохранительными органами по вопросам противодействия коррупции (Антикоррупционная ассамблея района [города], Собрание района [города] по противодействию коррупции, Комиссия по профилактике коррупции, Комиссия по предупреждению коррупции и т. д.). Опыт создания подобных структур в муниципальных образованиях весьма разнообразен. Структуры создаются как при представительном органе, так и при администрации, при главе администрации, при главе муниципального образования и т. д.

К основным направлениям (задачам, функциям, вопросам ведения) комиссии должны быть отнесены следующие:

1. Участие в разработке предложений и рекомендаций по реализации приоритетных направлений осуществления органами местного самоуправления государственной и муниципальной антикоррупционной политики на территории муниципального образования.

2. Участие в разработке предложений и рекомендаций по формированию муниципальных программы и планов противодействия коррупции.

¹ Не координация деятельности, а именно только координация взаимодействия! Поскольку координация деятельности правоохранительных структур отнесена к полномочиям прокуратуры.

3. Подготовка предложений, направленных на реализацию мероприятий по предупреждению и устранению причин и условий, способствующих проявлениям коррупции.

4. Сбор и анализ информации о коррупционных проявлениях для определения приоритетных направлений, целей и задач профилактики коррупции, выработки предложений и рекомендаций по противодействию коррупции.

5. Привлечение партий, общественных организаций и средств массовой информации к сотрудничеству по вопросам противодействия коррупции в целях выработки у граждан и муниципальных служащих нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

6. Планирование и проведение антикоррупционной пропаганды.

7. Подготовка предложений и рекомендаций территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам местного самоуправления по реализации их полномочий в сфере противодействия коррупции.

8. Подготовка предложений по совершенствованию взаимодействия органов местного самоуправления, партий, общественных организаций, граждан и правоохранительных органов в целях противодействия коррупции.

9. Рассмотрение и анализ информации о возникновении конфликтных и иных проблемных ситуаций, свидетельствующих о возможном наличии признаков коррупции или коррупционно опасного поведения.

10. Информирование правоохранительных органов для принятия мер по фактам коррупционно опасного поведения.

11. Организация обмена опытом в сфере противодействия коррупции.

12. Содействие гражданским инициативам, направленным на противодействие коррупции.

13. Информирование граждан о мерах противодействия коррупции в районе (городе).

14. Участие в подготовке проектов муниципальных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

15. Мониторинг и контроль реализации программы противодействия коррупции.

Специфичность задач, решаемых комиссией, обуславливает необходимость использования довольно сложных спо-

собою определения ее состава и процедуры формирования. Так, состав комиссии целесообразно сформировать из числа членов комиссии с решающим голосом и членов комиссии с совещательным голосом. Членами комиссии с решающим голосом являются представители органов государственной власти и органов местного самоуправления. Членами комиссии с совещательным голосом могут быть эксперты, научные работники, представители средств массовой информации, представители политических партий и общественных организаций, почетные граждане и др. Председателем комиссии является глава муниципального образования по должности.

Решения комиссии должны приниматься на основе консенсуса. Они носят рекомендательный характер. Однако, решения комиссии, адресованные органам местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в этих органах. Заседания комиссии должны проводиться в открытом режиме, если ни один из членов комиссии с решающим голосом не ставит вопрос о проведении закрытого заседания. Заседания комиссии по предметам ведения, указанным в п. 4, 5, 10—12, проводятся только в открытом режиме, если ни один из членов комиссии с решающим голосом не ставит вопрос о проведении закрытого заседания. Заседания комиссии по предметам ведения, указанным в п. 8, проводятся в только в закрытом режиме.

Одной из основных функций такого органа должен являться контроль исполнения муниципальной программы противодействия коррупции. Учитывая объем мероприятий по противодействию коррупции, в местной администрации должно быть создано специальное структурное подразделение, обеспечивающее деятельность комиссии.

Наиболее важной и до сих пор не нашедшей на практике своего эффективного разрешения, главным образом в организационном и административно-управленческом плане, является проблема взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и входящих в его состав городских и сельских поселений по решению вопросов местного значения. Следует сразу отметить, что для успешного решения этой проблемы в федеральном законодательстве созданы достаточные правовые условия. Дело лишь за ма-

лым — разработка правовых, организационных, финансовых и иных механизмов на уровне муниципального района, городских и сельских поселений, основанных на принципах координации и межмуниципального сотрудничества. В настоящее время эта проблема решается достаточно простым способом — передачей всех (или почти всех) полномочий поселений на уровень района, что на практике равносильно ликвидации городских и сельских поселений. Авторы такой идеи обосновывают свои действия наличием в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) положения о передаче органами местного самоуправления городских и сельских поселений части своих полномочий для их осуществления органами местного самоуправления муниципального района (ч. 4 ст. 15). Такое утверждение является весьма спорным в теоретическом и практическом аспектах. Не останавливаясь на подробном теоретическом и конституционно-правовом анализе спорности таких решений, приведем возможные правовые варианты практической реализации механизмов взаимодействия района и поселений, которые проистекают из существа местного самоуправления и законодательных положений, содержащихся в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Первый вариант основывается на точном толковании положений Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих передачу части, а не всего объема полномочий.

Второй вариант базируется на положениях ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ о праве органов местного самоуправления заключать договоры и соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, образовывать межмуниципальные объединения, учреждать хозяйственные общества, создавать иные межмуниципальные организации. Во всяком случае, для решения управленческих и социальных целей в сфере противодействия коррупции представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов¹.

¹ Статья 69 Федерального закона № 131-ФЗ.

В первом варианте при передаче полномочий необходимо четко определить, какие полномочия могут быть переданы, а какие нет. Анализ показывает, что полномочия по утверждению представительным органом муниципального образования программ социально-экономического развития муниципального образования не могут быть переданы другому представительному органу муниципального образования. Представляется, что такая аналогия может быть отнесена и к утверждению такой сложной комплексной программы, как программа противодействия коррупции в муниципальном образовании.

Какие полномочия целесообразно передавать на уровень района, особенно в муниципалитетах, имеющих обширные территории? Полномочия по формированию и обеспечению деятельности комиссий по предотвращению конфликта интересов, особенно с учетом перспектив развития полномочий, указанных комиссий в будущем. В то же время в городском и сельском поселении должен, в соответствии с законом, быть назначен служащий, ответственный за такую работу. Он может выполнять работу секретаря комиссии. Несомненно, многие вопросы информационного, методического обеспечения, повышения квалификации и образования муниципальных служащих могут и должны решаться под эгидой района, что должно быть отражено в разрабатываемых программах. Программа муниципального района может и должна предусматривать комплексное взаимодействие с поселениями — в информационной сфере, при проведении исследований и социологических опросов. Корреспондирующие положения должны содержаться в программах поселенческого уровня. Главное, четко выделить вопросы, какие необходимо непременно и наиболее эффективно решать на поселенческом уровне, а какие — на районном. Перечень таких вопросов будет разным для разных поселений. Очевидно, что городские или сельские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, смогут решать больший объем задач, предусмотренных программами противодействия коррупции, чем городские или сельские поселения, находящиеся на значительном расстоянии от административного центра муниципального района.

Глава 2. Антикоррупционная кампания: обеспечение неотвратимости ответственности

Базовый закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» вступил в силу в последние дни 2008 г. Можно сказать, что с этого момента антикоррупционная кампания перешла в стадию активной реализации. Национальная стратегия противодействия коррупции¹ констатирует, что «в России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней». Обозначается, что одним из принципов стратегии является «использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции». А также отмечается, что «Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется федеральными органами государственной власти... путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации».

Одним из направлений противодействия названо также «внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти... инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии... управленческих решений». В числе результатов этой работы — публикация Генеральной прокуратурой РФ статистических данных о деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью (<http://crimestat.ru/>). Это дает нам возможность оценить эффективность силового направления противодействия коррупции.

О приоритетах в работе правоохранительных органов

Важность антикоррупционной работы многократно обозначалась государственными руководителями как на феде-

¹ «Национальная стратегия противодействия коррупции», утверждена Указом Президента РФ 13 апреля 2010 г.

ральном уровне, так и в регионах. Руководители правоохранительных органов систематически отчитываются о выявленных коррупционных правонарушениях и подтверждают приоритет этого направления работы как на закрытых совещаниях, так и в публичных выступлениях.

Однако в ежедневной практике работы служащим МВД, следственного комитета, прокуратуры и других органов, участвующих в антикоррупционной работе, приходится учитывать реалии жизни. Тяжелые и опасные преступления, преступления, имеющие общественный резонанс, преступления с пострадавшими требуют неотложного внимания сотрудников правоохранительных органов. В отличие от большинства уголовных правонарушений, коррупционные преступления не требуют (на первый взгляд) оперативной реакции, для их выявления нужна специальная подготовительная работа, а расследование таких дел весьма затруднено ввиду отсутствия конкретного потерпевшего и свидетелей. Иногда расследование сопровождается активным противодействием коррумпированных кланов.

На рис. 1 отражена доля уголовных дел по ст. 285, 290 и 291 УК, переданных прокуратурой в суд в 2012 г., относительно общего объема уголовных дел¹.

Как видно из этого рисунка, названные коррупционные преступления составляют менее 1% от общего количества преступлений. Показатель сильно различается по регионам (см. рис. 2) — менее 0,2% в Томской и Магаданской области и 3,6% в Республике Ингушетия, медианное значение — 0,7%.

Доля коррупционных преступлений в последние годы заметно снижается. В целом по Российской Федерации отмечается снижение от 1,1% в 2010 г до 0,85% в 2012 г. При этом изменение доли коррупционных преступлений в регионах отличается на порядки: в Магаданской области — снижение за 2010—2012 гг. почти в 10 раз, в Еврейской автономной области — увеличение в 9 раз.

¹ Перечень коррупционных преступлений довольно обширный; опубликованная статистика включает «основные» коррупционные составы: ст. 285 УК (Злоупотребление должностными полномочиями), ст. 290 УК (Получение взятки) и ст. 291 УК (Дача взятки). Перечисленными статьями квалифицируется около 40% коррупционных преступлений.

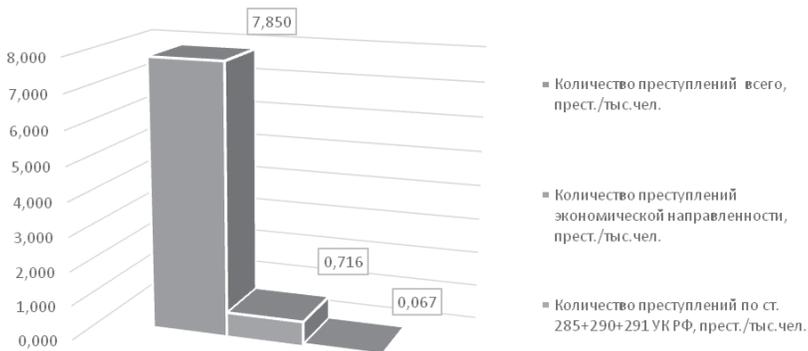


Рис. 1. Доля уголовных дел по некоторым коррупционным статьям (ст. 285 + ст. 290 + ст. 291 УК РФ) в общем количестве дел, направленных в суд

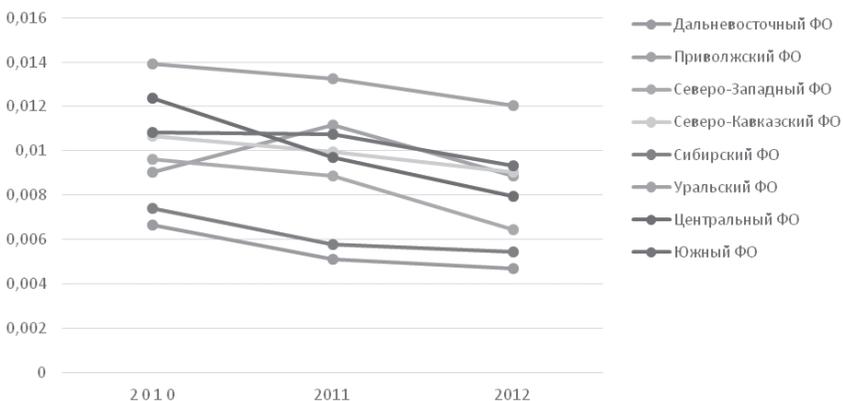


Рис. 2. Доля уголовных дел по некоторым коррупционным статьям (ст. 285 + ст. 290 + ст. 291 УК РФ) в общем количестве дел, направленных в суд

Объемы и динамика выявления коррупционных преступлений

На рис. 3 приведены данные о суммарной динамике выявленных преступлений по ст. 285, 290 и 291 УК РФ за 2009—2012 гг. в разрезе федеральных округов. Вопреки победным интонациям спикеров, докладывающих о достижениях на ниве борьбы с коррупцией, показатели выявления коррупционных преступлений стабильно снижаются.

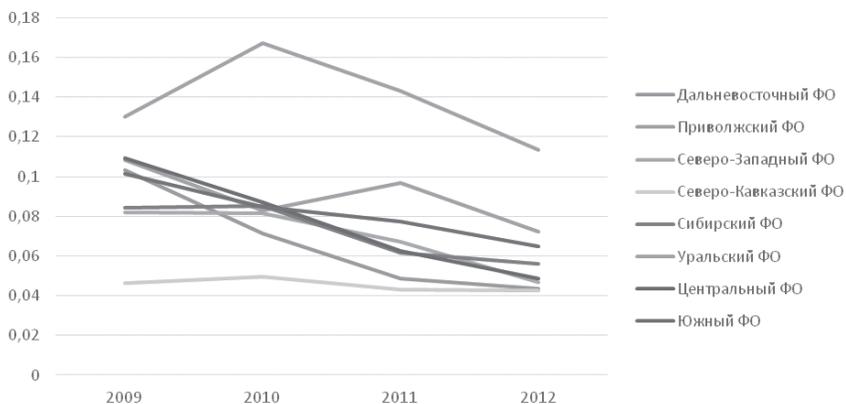


Рис. 3. Изменения количества преступлений, дела о которых переданы в суд (ст. 285 + ст. 290 + ст. 291 УК РФ) в период 2009—2012 гг., прест./тыс. чел.

Данный факт вызывает удивление. Общеизвестно, что коррупция — явление латентное, эксперты оценивают уровень раскрываемости коррупционных преступлений приблизительно в 2%¹. В такой ситуации обсуждаемые нами цифры никак нельзя считать показателями уровня коррупции как таковой. **Снижение количества выявленных коррупционных преступлений означает снижение активности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.**

Уменьшение показателей отчасти компенсируется изменением качества работы правоохранителей (о чем свидетельствует рост среднего размера выявленных взяток), а также может объясняться формальными причинами (изменение числа сложносоставных преступлений), однако в целом снижение показателей труднообъяснимо (в некоторых регионах — особенно), требуется детальный анализ причин сложившейся ситуации.

Рейтинг активности выявления коррупционных преступлений по регионам Российской Федерации приведен в табл. 1.

¹ Данные социологических исследований свидетельствуют о более низких значениях раскрываемости коррупционных преступлений — менее 0,1%.

**Количество коррупционных преступлений по ст. 285, 290, 291 УК
РФ, дела по которым переданы в суд в 2012 г.**

№ п/п	Субъект РФ	Выявлено преступлений на 100 тыс. населения
1	Ямало-Ненецкий АО	23,45
2	Республика Калмыкия	19,00
3	Тюменская область	17,83
4	Ханты-Мансийский АО	16,79
5	Астраханская область	16,37
6	Республика Карелия	14,60
7	Республика Башкортостан	14,16
8	Еврейская АО	13,90
9	Ивановская область	12,68
10	Республика Адыгея	12,60
11	Калужская область	12,43
12	Новосибирская область	12,11
13	Челябинская область	11,45
14	Сахалинская область	10,54
15	Забайкальский край	9,95
16	Республика Хакасия	9,38
17	Камчатский край	8,74
18	Костромская область	8,65
19	Волгоградская область	8,63
20	Новгородская область	8,63
21	Тамбовская область	8,37
22	Республика Северная Осетия—Алания	8,36
23	Республика Алтай	8,08
24	Республика Татарстан	7,80
25	Саратовская область	7,79
26	Курганская область	7,56
27	Омская область	7,55
28	Чувашская Республика	7,32
29	Ставропольский край	7,31
30	Вологодская область	7,27
31	Пермский край	7,02
32	Республика Ингушетия	7,01
33	Кировская область	6,82
34	Брянская область	6,54
35	Республика Марий Эл	6,52
36	Нижегородская область	6,50
37	Пензенская область	6,50
38	Свердловская область	6,49
39	Мурманская область	6,41

№ п/п	Субъект РФ	Выявлено преступлений на 100 тыс. населения
40	Республика Коми	6,25
41	Псковская область	6,05
42	Удмуртская Республика	5,86
43	Смоленская область	5,74
44	Владимирская область	5,63
45	Орловская область	5,54
46	Карачаево-Черкесская Республика	5,30
47	Белгородская область	5,06
48	Липецкая область	4,73
49	Ростовская область	4,42
50	Самарская область	4,39
51	Воронежская область	4,38
52	Алтайский край	4,25
53	Красноярский край	4,22
54	г. Москва	4,21
55	Республика Мордовия	4,15
56	Краснодарский край	4,00
57	Чукотский АО	3,94
58	Хабаровский край	3,87
59	Республика Тыва	3,87
60	Московская область	3,85
61	Оренбургская область	3,67
62	Архангельская область	3,62
63	Калининградская область	3,56
64	Республика Бурятия	3,50
65	Рязанская область	3,41
66	Приморский край	3,39
67	Тульская область	3,33
68	Ярославская область	3,30
69	Республика Саха (Якутия)	2,93
70	Кемеровская область	2,88
71	Курская область	2,86
72	г. Санкт-Петербург	2,78
73	Магаданская область	2,63
74	Кабардино-Балкарская Республика	2,56
75	Тверская область	2,55
76	Ленинградская область	2,51
77	Ульяновская область	2,51
78	Иркутская область	2,44
79	Чеченская Республика	2,34
80	Ненецкий АО	2,34
81	Амурская область	2,08
82	Томская область	1,69
83	Республика Дагестан	1,19

Наименьшее изменение индекса выявления коррупционных преступлений за 2009—2012 гг. отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе, где этот показатель изначально имеет минимальный уровень — около 4 выявленных преступлений на 100 тыс. чел. населения, почти в три раза ниже, чем в Уральском федеральном округе.

В регионах Российской Федерации наблюдается значительное различие как самого показателя, так и динамики его изменения. Количество выявленных коррупционных преступлений по ст. 285, 290, 291 УК изменяется от 1,2 на 100 тыс. чел. в Республике Дагестан до 23,4 на 100 тыс. чел. в Ямало-Ненецком автономном округе, медианное значение — 5,8 преступлений / 100 тыс. чел. **Разброс по субъектам РФ общего показателя выявления уголовных преступлений — в три с лишним раза ниже.** То есть региональная дифференциация количества выявленных коррупционных преступлений не соответствует дифференциации общего уровня преступности, что еще раз подтверждает тезис о том, что приведенные цифры отражают не уровень коррупции, а активность правоохранительных органов в противодействии коррупции.

Наиболее заметное падение показателя выявления коррупционных преступлений — в Республике Марий Эл (14% от уровня 2009 г.), максимальный рост — в Еврейской автономной области (в 3 раза), медианное значение — 62% от уровня 2009 г. Для сравнения: динамика изменения общего показателя выявления уголовных преступлений варьируется от 52% в г. Москве до 120% в Чеченской Республике, медианное значение — 81%. **Количество выявленных коррупционных преступлений снижается более быстрыми темпами, чем общее количество выявленных уголовных преступлений.**

В целом, можно сделать вывод о снижении активности правоохранительных органов при выявлении коррупционных преступлений в период проведения антикоррупционной кампании. Данный факт может объясняться организационными проблемами (реформа МВД, преобразования в Следственном комитете, внесение изменений в УК РФ и др.), а также переключением внимания сотрудников прокуратуры на антикоррупционную работу надзорного характера.

Показатели антикоррупционной работы правоохранительных органов

И общий показатель выявления уголовных преступлений, и показатели по отдельным видам правонарушений имеют достаточно выраженные статистические связи с индексами социально-экономического развития регионов. Однако показатели антикоррупционной деятельности почти не связаны ни с демографическими, ни с социальными характеристиками. Зато наблюдается связь с индексами экономического развития региона, которые почти не влияют на показатели по другим видам преступности. Это объяснимо, поскольку, как мы отмечали, количество выявленных коррупционных преступлений не является показателем уровня коррупции. Активность правоохранительных органов мало зависит от доли экономически занятого населения, уровня доходов и расходов граждан, уровня накоплений и других показателей, которые могут быть связаны с уровнем бытовой коррупции, но может зависеть от общественного мнения и политики региональных властей, на которые имеет влияние крупный и средний бизнес, определяющий экономические показатели. Существует и обратная связь — активное противодействие коррупции в деловой сфере повышает инвестиционную привлекательность региона, что бы ни говорили заинтересованные лица о том, что «энергичная работа» правоохранительных органов наносит «непоправимый репутационный ущерб в глазах потенциальных инвесторов» (см. рис. 4).

Конкурентная некоррупционная среда способствует легализации бизнеса, который не заинтересован прятать прибыль и работать по «серым» схемам, что опять же сказывается на экономических показателях (см. рис. 5).

К сожалению, существующий статистический учет не позволяет однозначно разделить преступления, относящиеся к бытовой или деловой коррупции. В целом, для оценки противодействия деловой коррупции показатель количества выявленных преступлений по ст. 285 УК более информативен, чем статистика по ст. 290 или смешанные цифры (суммарная статистика по нескольким разделам).

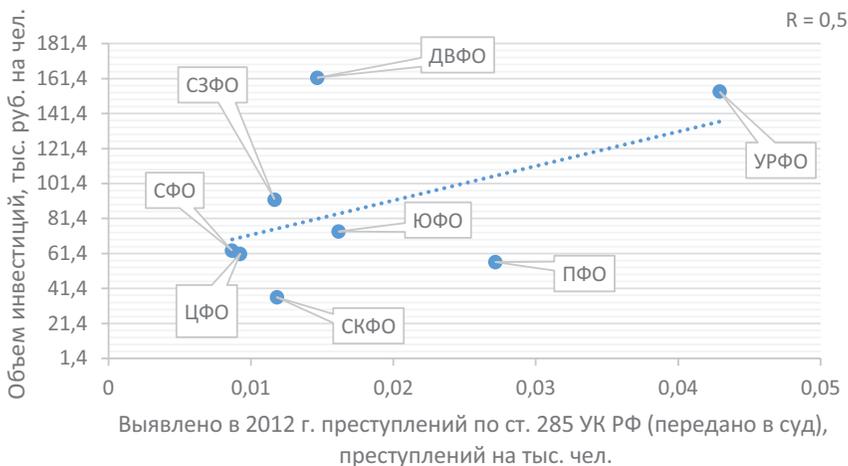


Рис. 4. Статистическая связь между количеством выявленных преступлений по ст. 285 УК РФ и объемом инвестиций

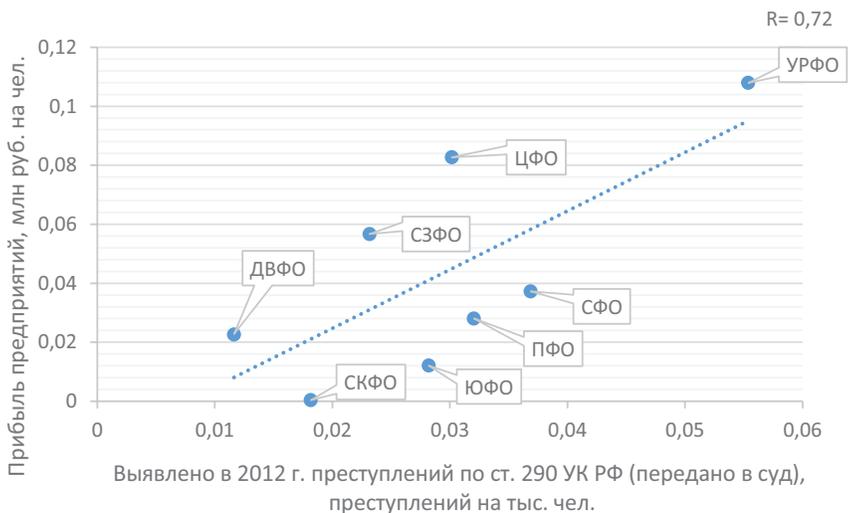


Рис. 5. Статистическая связь между количеством выявленных преступлений по ст. 290 УК РФ и суммарным финансовым результатом предприятий

Уровень противодействия бытовой коррупции в какой-то степени отражается количеством выявленных преступлений по ст. 291 (рис. 6).

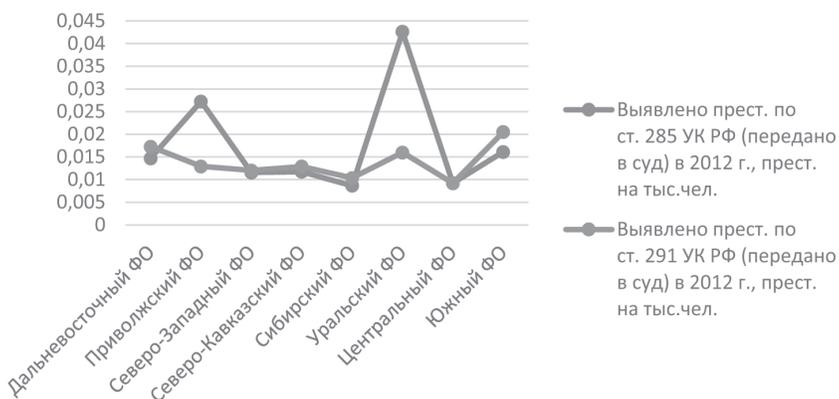


Рис. 6. Показатели уровня противодействия деловой и бытовой коррупции

Показатель противодействия деловой коррупции в разных регионах РФ колеблется от 0 в Рязанской и Магаданской областях, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе до 12,3 выявленных преступлений по ст. 285, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Ханты-Мансийском округе, медианное значение — 1,0.

Показатель противодействия бытовой коррупции изменяется от 0 в Ненецком автономном округе до 6,7 выявленных преступлений по ст. 291, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Республике Калмыкии.

Стоит специально отметить выявленную зависимость показателя уровня деловой коррупции от числа кандидатов и докторов наук (рис. 7). Зависимость обратная: чем выше удельное число граждан с послевузовским образованием, тем меньше в регионе выявляется коррупционных преступлений по ст. 285 УК РФ. При этом связь с индексом образования (долей населения с высшим образованием) отсутствует! Среди лидеров по числу кандидатов и докторов наук на душу населения — Республика Ингушетия (16 на тыс. чел. взрослого населения), г. Москва (11), Республика Саха—Якутия (10), Ненецкий автономный округ (10), Томская область (9), Республика Северная Осетия—Алания (9), Республика Бурятия (8), Карачаево-Черкесская Республика (8), Кабардино-Балкарская Республика (8). На наш взгляд, данный факт заставляет задуматься не только о проблемах выявления коррупционных преступлений в некоторых регионах, но и о проблеме коррупции в образовательных и научных учреждениях.

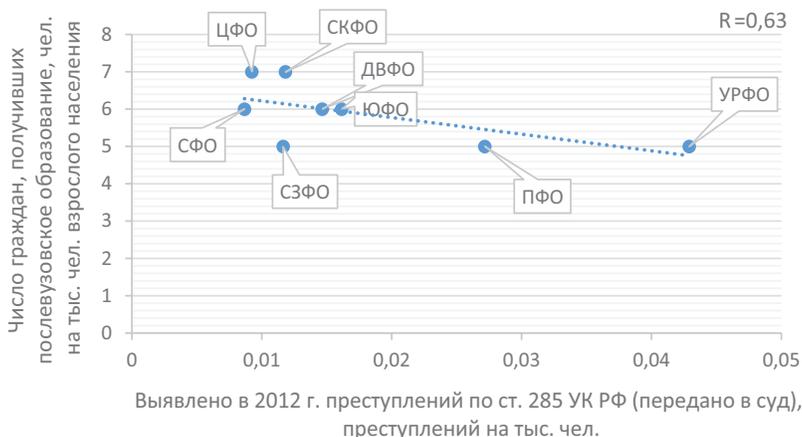


Рис. 7. Статистическая связь показателя противодействия деловой коррупции и числа граждан с послевузовским образованием

Показатель противодействия бытовой коррупции зависит от численности населения (на рис. 8 приведена зависимость на примере данных по федеральным округам), но не зависит от его плотности. Связь обратная: чем меньше численность населения, тем больше выявляется взяточдателей. Одним из объяснений такой ситуации может быть сплоченность местных управленческих и деловых элит в малонаселенных регионах, в связи с чем противодействие бытовой коррупции становится для них более приоритетным.

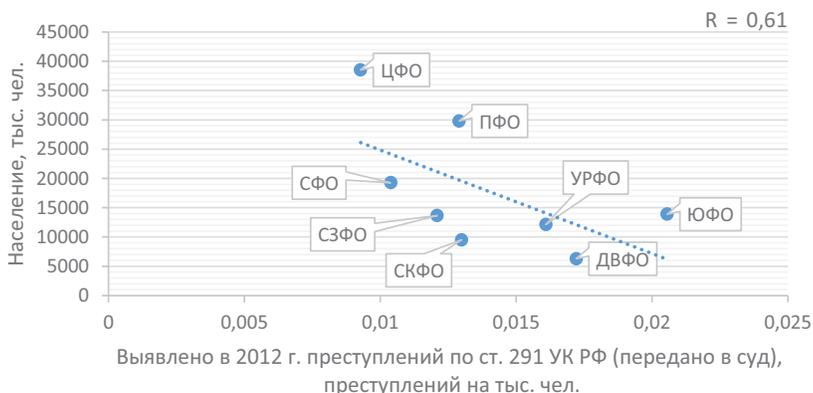


Рис. 8. Статистическая связь показателя бытовой коррупции и численности населения

В качестве показателя выбранной стратегии противодействия коррупции имеет смысл также использовать соотношения количества выявленных преступлений по ст. 291 УК РФ к количеству выявленных преступлений по ст. 290 УК РФ (рис. 9).

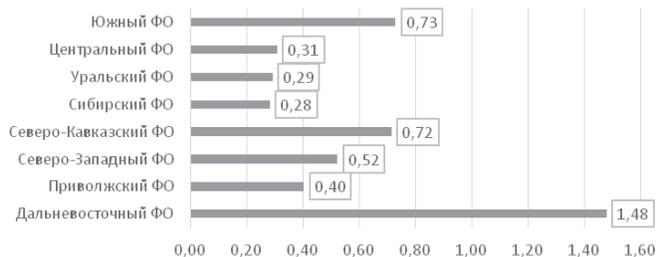


Рис. 9. Соотношение выявленных преступлений по ст. 291 и 290 УК РФ

Распределение этого соотношения, подсчитанного для разных регионов РФ (рис. 10), — многомодальное; выделяется как минимум три группы регионов по типу противодействия коррупции. В первой группе (37 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290 — менее 0,5) в качестве приоритета выбрано противодействие деловой коррупции, во второй группе (26 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290 — от 0,5 до 0,9) используется смешанная стратегия, в третьей группе (18 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290—0,9 и более) значительное внимание уделяется противодействию бытовой коррупции¹. Приведенная классификация регионов отображена на рис. 11.

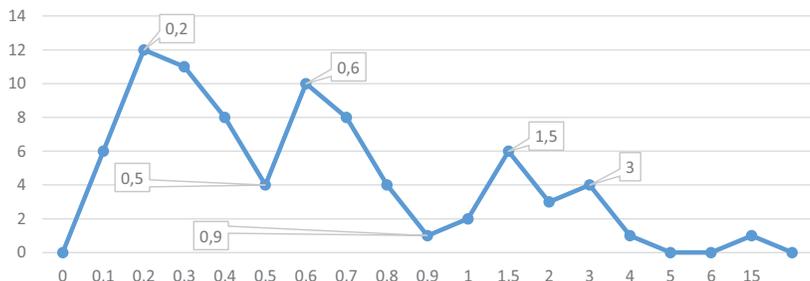


Рис. 10. Распределение соотношения выявленных преступлений по ст. 291 и 290 УК РФ для разных регионов РФ

¹ В Ненецком АО и Чукотском АО не выявлены преступления по ст. 290; в данном распределении регионы не учтены.

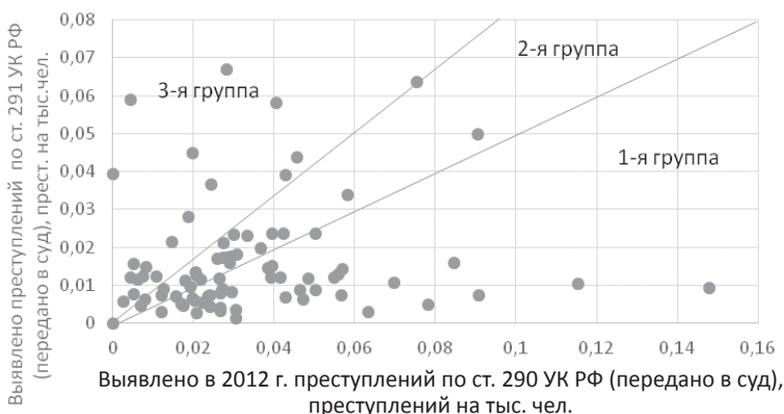


Рис. 11. Соотношение выявленных преступлений по ст. 291 и 290 УК РФ

Эффективность расследования коррупционных преступлений

В целом, по Российской Федерации соотношение преступлений по ст. 285, 290 и 291 УК, дела по которым направлены в суд, к количеству зарегистрированных преступлений составляет около 77% (соотношение рассчитано по накопленной статистике за 2010—2012 гг. с целью уменьшения «переходных» эффектов). Для сравнения: общая эффективность расследования уголовных преступлений составляет около 50%. При этом общая эффективность изменится по регионам от 27% до 70%, а эффективность антикоррупционной работы — от 42 до 100% (а иногда и выше, за счет сокращения количества дел, переходящих через календарный год, а также за счет передачи дел между ведомствами).

Отмечаются существенные различия эффективности расследования преступлений в разных регионах (см. рис. 12). Эффективность расследования по разным коррупционным преступлениям довольно близка в пределах каждого федерального округа, кроме СКФО, где более удачно расследуются преступления из сферы бытовой коррупции.

На рисунках 13—15 приведены данные о сезонности работы по расследованию коррупционных преступлений. Явно, что больший объем дел регистрируется в первом полугодии, — вряд ли этот факт можно объяснить сезонной активностью взяточников. Хорошо заметны квартальные «всплески» в марте, июне, сентябре и «сдвинутый» всплеск в ноябре.

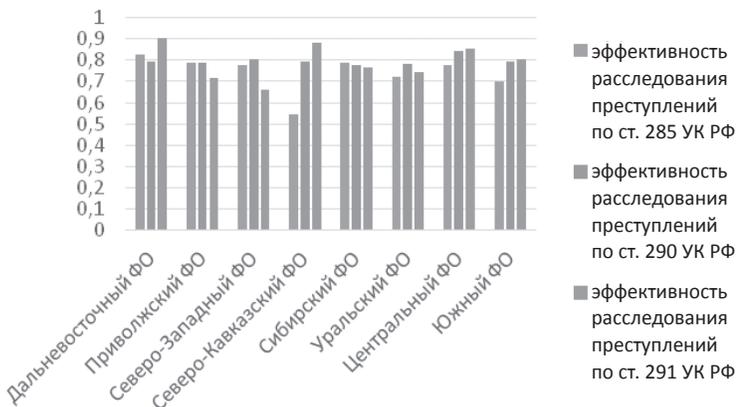


Рис. 12. Эффективность расследования коррупционных преступлений

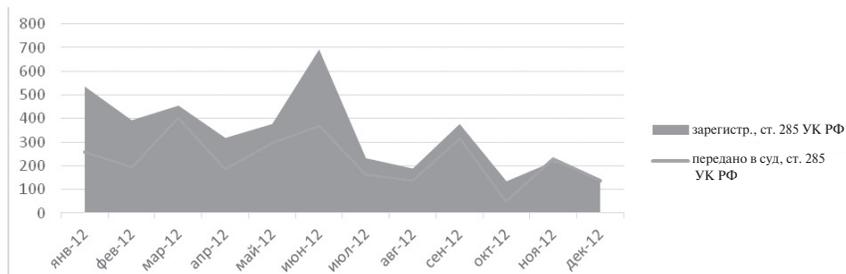


Рис. 13. Динамика расследования преступлений по ст. 285 УК РФ по месяцам 2012 г.

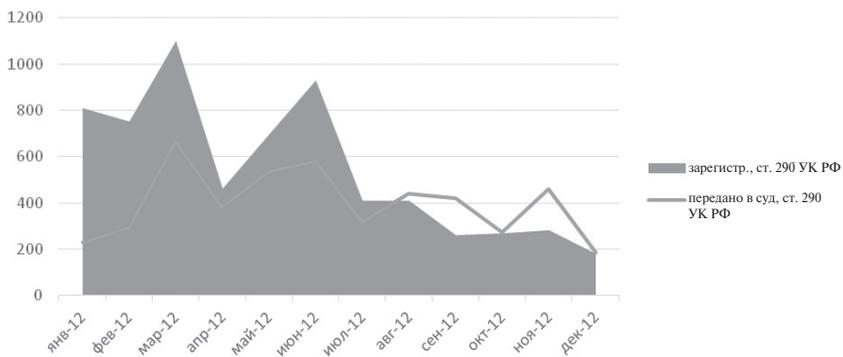


Рис. 14. Динамика расследования преступлений по ст. 290 УК РФ по месяцам 2012 г.

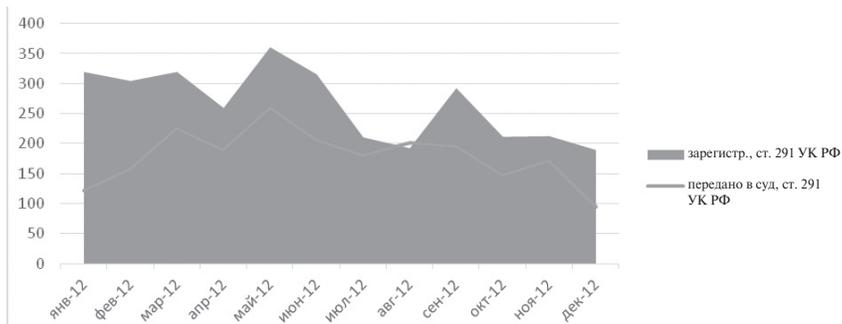


Рис. 15. Динамика расследования преступлений по ст. 291 УК РФ по месяцам 2012 г.

Коэффициент сезонной неравномерности при расследовании коррупционных преступлений (отношение количества дел в месяц с максимальной загрузкой к количеству дел в месяц с минимальной загрузкой) достигает 5 (ст. 285) и даже 6 (ст. 290). Распределение объемов расследования преступлений по ст. 291 более равномерное: коэффициент неравномерности — около 2. При этом общие сезонные изменения объемов работы (по всем уголовным преступлениям) значительно менее выражены, коэффициент неравномерности — менее 1,5.

Выводы

Количество выявленных коррупционных преступлений ежегодно снижается.

Существует значительная дифференциация показателей антикоррупционной работы по регионам, не объяснимая объективными различиями социально-экономической ситуации.

Доля коррупционных преступлений в общем объеме уголовных дел крайне незначительна. В сложившейся правоохранительной системе антикоррупционная работа не может получить больший приоритет.

Правоохранительные органы не обеспечивают «неотвратимость ответственности» за коррупционные преступления. Требуется модернизация силовой составляющей системы противодействия коррупции.

Глава 3. Место и роль общественных организаций и общественности в программе противодействия коррупции

В 2005—2007 гг. в рамках проекта, который реализовывала Американская ассоциация юристов в России (ABA/ROLI), был успешно осуществлен первый этап проекта «Противодействие коррупции на муниципальном уровне».

В качестве основных компонентов проекта были выделены следующие:

- Проведение опросов общественного мнения по вопросу отношения к проблеме коррупции в регионе.
- Проведение мероприятий (научно-практических семинаров) в семи федеральных округах РФ.
- Подведение итогов проекта в публикации по вопросу противодействия коррупции на местном уровне.

Целью проекта стала работа с муниципальным и региональным уровнями управления по созданию антикоррупционных программ для местного уровня.

В конце 2008 г. ABA/ROLI разработала второй этап проекта «Противодействие коррупции на муниципальном уровне». Новая программа создана на основе результатов первого проекта и с учетом положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национального плана противодействия коррупции.

Проектом была предусмотрена реализация следующих компонентов:

— разработка на базе пилотного региона (Опочецкого района Псковской области) Целевой муниципальной программы противодействия коррупции в муниципальном образовании «Опочецкий район» Псковской области;

— проведение опросов общественного мнения и проведение семинаров в новых регионах (г. Барнаул, Алтайский край; г. Кострома, Костромская область; г. Владивосток, Приморский край);

— разработка и публикация информационных брошюр для населения, содержащих основные положения о профилактике и противодействии коррупции;

— разработка учебного курса по противодействию коррупции для школьников старших классов.

За период реализации проекта (2009—2012 гг.) были достигнуты следующие результаты:

- Разработана и принята на базе пилотного региона (Опочецкого района Псковской области) Целевая программы противодействия коррупции в муниципальном образовании «Опочецкий район» Псковской области.

- Проведены опросы, мероприятия в пилотных регионах (г. Барнаул, Алтайский край; г. Кострома, Костромская область; г. Владивосток, Приморский край; г. Смоленск, Смоленская область; г. Светлый, Калининградская область; г. Тобольск, Тюменская область; г. Сургут, Ханты-Мансийский автономный округ). Результатом проведенных мероприятий стала разработка или корректировка существующих муниципальных программ противодействия коррупции.

- Разработан и внедрен учебно-методический курс для школьников по противодействию коррупции.

- Разработан и внедряется учебно-методический курс для студентов и слушателей курса «Государственное и муниципальное управление по противодействию коррупции».

- Большая работа проводилась со студентами для вовлечение их в антикоррупционную тематику. В частности, был проведен конкурс студенческих творческих работ.

Учебно-методический курс для школьников разработан АВА/ROLI в сотрудничестве с Государственным управлением образования Псковской области, Центром гражданского образования Псковского областного института повышения квалификации работников образования (ПОИПКРО), рядом других образовательных и научных учреждений Псковской области и призван разъяснить школьникам опасность такого явления, как коррупция, для развития общества и государства, а также основные положения антикоррупционного законодательства.

Авторы пособия:

Ерохина Марина Сергеевна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры отечественной истории и музееведения Псковского государственного педагогического университета;

Жихаревич Михаил Ефимович — кандидат философских наук, доцент, заведующий Центром гражданского образования ПОИПКРО;

Озерова Светлана Алексеевна — учитель общественных дисциплин, директор МБОУ «Псковский технический лицей»;

Пасман Татьяна Борисовна — координатор образовательных программ Центра гражданского образования ПОИПКРО;

Федотова Наталья Домионовна — кандидат философских наук, доцент, заведующая кафедрой методологии постдипломного педагогического образования ПОИПКРО.

Основная цель учебного курса — сформировать у молодых россиян стойкое неприятие коррупционных технологий, отношение к коррупции как к антиценности, выходящей за рамки морали.

В 2010 и 2013 гг. Центр гражданского образования ПОИПКРО провел мониторинг использования учебно-методического пособия «Противодействие коррупции» на уроках обществознания в выпускных классах общеобразовательных школ Псковской области. Беседы с педагогами, рассказавшими об общих впечатлениях учащихся о пособии в процессе работы над ним, позволили констатировать, что первая группа обучаемых (11-й класс) *положительно* оценила его. Именно благодаря данному пособию учащиеся четко усвоили определение понятия «коррупция» и однозначно стали воспринимать этот общественный феномен как антиценность.

Проведено анкетирование учащихся 10—11-х классов общеобразовательных школ Псковской области (по 50 человек соответственно), обучаемых обществознанию и праву с использованием учебно-методического пособия. Ответы учащихся свидетельствуют о *положительном* отношении к пособию, а также о наличии у них *интереса* к проблеме коррупции и восприятию ими данного явления как *негативного*.

Кроме того, было проведено анкетирование и устные опросы 25 учителей, которые ознакомились с пособием и использовали его на уроках обществознания и права. Все опрошенные отметили *несомненную пользу* пособия в различных аспектах учебной деятельности и в дискуссиях с коллегами. Очень полезной оказалась содержащаяся в нем информация о поведении в случаях столкновения с проявлениями коррупции и о нормативных правовых актах. Пособие помогло в решении проблем в органах муниципальной власти. Было отмечено также, что оно позволило углубить знания о кор-

рупции и ее масштабах, способствовало определению модели антикоррупционного поведения.

Есть основания для вывода о том, что пособие может существенно дополнить основную предметную деятельность по общественным дисциплинам, дать представление о коррупции, ее преступном и аморальном характере, негативной роли в функционировании и развитии общества. Можно надеяться, что цели, поставленные при создании и внедрении в образовательный процесс учебно-методического пособия «Противодействие коррупции», будут полностью достигнуты по мере роста числа педагогов, использующих его в преподавании общественных дисциплин.

Наряду с учебно-методическим пособием для учащихся школ было разработано учебно-методическое пособие «Противодействие коррупции на муниципальном уровне: Законодательные основы и механизмы» для студентов и учащихся по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Авторы пособия:

Широков Александр Николаевич — кандидат политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственного управления и права Государственного университета управления, действительный государственный советник РФ 3-го класса;

Юркова Светлана Николаевна — кандидат технических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института повышения квалификации государственных служащих, профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии социального управления, директор Агентства территориального развития.

Учебно-методическое пособие посвящено информационно-аналитическому описанию зарубежной и отечественной основ правового регулирования сферы противодействия коррупции и представлению конкретных механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне.

Целями освоения дисциплины «противодействие коррупции на муниципальном уровне» являются получение слушателями знаний (комплексного представления) о сущности и видах коррупции, методах, технологиях и механизмах

противодействия коррупционным проявлениям и овладение основными инструментами антикоррупционной деятельности.

Пособие подготовлено в рамках проекта «Противодействие коррупции на муниципальном уровне», являющегося частью Программы содействия реформе уголовной юстиции Американской ассоциации юристов в России. Оно предназначено студентам, обучающимся по направлениям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция», слушателям переподготовки и курсов повышения квалификации, преподавателям, исследователям, консультантам, а также судьям, депутатам, руководителям и специалистам органов государственной власти и органов местного самоуправления, другим заинтересованным лицам, представляющим сферы бизнеса, некоммерческие организации.

Методическая новизна дисциплины состоит в применении ранее полученных знаний в области муниципального права и муниципального управления, методик, технологий и механизмов повышения эффективности и результативности муниципального управления к новому предмету и виду деятельности — противодействию коррупции на муниципальном уровне.

Для вовлечения студентов вузов в практическую работу по антикоррупционной деятельности был проведен конкурс «Профилактика коррупции глазами молодежи».

Было объявлено две номинации.

Номинация 1. Самостоятельно снятый ролик или мультипликационный фильм (социальная реклама).

Тема: предотвращение или противодействие коррупции на муниципальном уровне. Продолжительность — 3—5 мин. (максимум). В произведении должно быть показано, почему для молодежи важно предотвращать коррупцию и избегать коррупционных отношений.

При написании сценария следует учитывать требования законодательства (запрет на использование нецензурных выражений, показ сцен насилия и т. д.).

Номинация 2. Агитационный стикер на тему, связанную с предотвращением коррупции или противодействием коррупции на муниципальном уровне (можно поднять проблемы, которые существуют в больницах, школах, детских садах,

сфере ЖКХ, транспортной системе, и другие «местные» проблемы).

В работе должны быть учтены требования законодательства (запрет на использование нецензурных выражений, показ сцен насилия и т. д.).

Работы оценивались жюри, по итогам конкурса в каждой номинации определены победители (первое, второе и третье места), которые были награждены призами. Всем участникам вручены памятные дипломы.

Основные критерии оценки роликов и стикеров:

- оригинальность;
- понятность заложенной идеи;
- доступность передачи темы;
- художественная ценность.

Данный конкурс служит примером того, как можно работать с молодежью и вовлекать ее в активное участие по противодействию коррупции и формированию антикоррупционного поведения.

Говоря о мероприятиях, проводимых на муниципальном уровне, нельзя не сказать о тех мерах, которые принимает бизнес для того, что бы построить эффективную систему защиты от коррупции. Одним из направлений такой работы являются корпоративные антикоррупционные программы (комплаенс-процедуры). Это своего рода процедуры внутреннего контроля над тем, чтобы фирмы не были вовлечены в коррупционные и ококоррупционные скандалы.

В последнее время Россия подписала ряд международных документов, в частности, в феврале 2012 г. она присоединилась к конвенции по борьбе с коррупцией иностранных должностных лиц при осуществлении бизнес-деятельности. В соответствии с этой конвенцией в российское законодательство, в том числе в Уголовный кодекс, внесены поправки. Их смысл в том, что теперь в России законодательно запрещено подкупать иностранных должностных лиц при ведении бизнеса за рубежом.

Таким образом, если предприниматель ведет свой бизнес за рубежом и подкупает там должностных лиц, даже в случае, если ему удастся избежать наказания на территории страны пребывания, он может быть привлечен к ответственности у нас. Также российские предприниматели могут считаться

субъектами ряда иностранных антикоррупционных законов. В частности, в мире существуют два основных антикоррупционных закона — это американский закон *Foreign Corruption Practices Act (FCPA)* 1977 г. издания и недавно разработанный английский закон *UK Anti-Bribery Act* 2010 г. Они направлены на одно и то же: запрещают подкуп или обещание материальных выгод иностранным чиновникам при осуществлении бизнеса на территории другого государства.

В связи с ростом доли иностранного бизнеса в России возникает необходимость разработки антикоррупционных программ в российских компаниях. Например, Министерство торговли США недавно опубликовало цифры, характеризующие торговлю в 2011 г., в том числе касающиеся торговых отношений между США и Россией: объем двусторонней торговли достиг рекордного уровня в 42,9 млрд долл.

Многие иностранные компании, которые хотели бы заниматься бизнесом в России и подыскивают российских партнеров, зачастую обращают внимание, есть ли у их официального партнера процедуры внутреннего контроля, насколько хорошо они разработаны. Делается это с той целью, чтобы в случае, если российский партнер «подставит», например станет давать взятки, то, принимая решение о наказании иностранного предпринимателя, суд будет смотреть, какие меры он принимал, чтобы избежать сложившейся ситуации, — проверял ли он своего партнера, есть ли у него самого антикоррупционная программа, что туда включено. Если эта программа есть и разработана хорошо, суд учтет этот факт и назначат ему штраф гораздо ниже.

Субъектом *FCPA* может стать не только предприниматель, который нарушает антикоррупционное местное законодательство, но и его агенты. Если, например, фармацевтическая компания распространяет свою продукцию через представителей в регионах и от имени головного офиса дает взятки чиновникам, то представители также могут являться субъектами *FCPA* и против них тоже может быть начато производство по этому закону.

Несколько лет назад комплаенс-программы были только в иностранных представительствах в России. Сейчас, особенно после принятия антикоррупционного законодательства и конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц,

российские компании тоже стали разрабатывать программы и внутренние правила по комплаенсу. Было бы хорошо, если бы предприниматели в регионах имели представление о том, что такое комплаенс и понимали, насколько это им необходимо, чтобы они могли предполагать, что от них может ожидать иностранный партнер.

Некоторые общественные объединения уделяют внимание вопросам борьбы с мздоимством. Как правило, их интересуют аспекты, связанные с профильной деятельностью. Заметную антикоррупционную активность проявляют ассоциации предпринимателей и профессиональные объединения юристов. Например, Приморская ассоциация юристов подготовила и направила в региональную администрацию проект антикоррупционного закона, «содержащего комплекс превентивных мер, которые должны помочь Приморью избавиться от клейма одного из самых коррумпированных субъектов федерации», а Нижегородской торгово-промышленной палатой проводятся исследования и «круглые столы», посвященные вопросам антикоррупционной политики; в структуре палаты существует комитет по противодействию коррупции.

Активно действуют общественные организации, созданные специально для инициирования общественных проектов по противодействию коррупции. В качестве примера можно назвать «Партнерство по противодействию коррупции в Самарской области», «Партнерство по противодействию коррупции в Иркутской области», «Коалицию против коррупции Томской области». Основные направления деятельности таких организаций — подготовка обучающих программ (включая выпуск учебных пособий), общественные инициативы по повышению прозрачности деятельности органов власти и масштабов участия граждан в делах местного самоуправления.

Отдельно стоит выделить возможность создания вне рамок администрации специализированной организации — исполнительного органа антикоррупционной программы. В этом случае организация создается по инициативе или при участии органов власти, ее юридический статус — некоммерческая организация (НКО) или лучше всего — фонд. Можно сказать, что такая НКО — это специальный общественный институт, сочетающий функцию контроля над ходом реализа-

ции (наблюдательный совет фонда) и исполнением программы противодействия коррупции (дирекция фонда). В качестве примера можно назвать «Приволжский фонд реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности», в задачи которого входят создание программ противодействия коррупции, проведение специализированных исследований, мониторинг коррупциогенных зон, сотрудничество со СМИ для противодействия мздоимству.

В целом, граждане значительно меньше надеются на общественную активность, чем на силовые органы. При ответе на вопрос «На кого в первую очередь можно рассчитывать в борьбе с коррупцией?» от 5 до 20% респондентов выбирают вариант ответа «Общественные организации». Значительные межрегиональные различия в этом случае можно объяснить степенью активности общественных организаций в регионе. Однако такой не очень высокий уровень доверия ощутимо выше уровня доверия депутатам или церкви. Кроме того, отмечается значительный потенциал этого направления — в среднем по стране около 9,5% опрошенных готовы вступить в общественное объединение, созданное в целях противодействия коррупции.

Хотелось бы проиллюстрировать на примерах, что в регионах России делает общественность для профилактики коррупции и привлечения внимания населения к этой проблеме. Наиболее активной в данном направлении является молодежь, которая подходит к этому делу креативно и с фантазией.

Можно указать на формы и методы, которые используются общественными организациями, молодежью и бизнесом для привлечения внимания к проблеме борьбы с коррупцией. Это:

- акции;
- ток-шоу;
- конкурсы творческих работ;
- создание групп в социальных сетях;
- конференции, семинары и форумы.

Не остались в стороне и политические силы, которые создали в конце 2012 г. партию «Народ против коррупции».

Общественные и частные антикоррупционные инициативы в регионах России

Казань. Молодые активисты Татарстана придумали еще один способ борьбы с коррупцией. Они раздали чиновникам мыло, призывая их очистить совесть и не брать больше взяток. Власти поддержали акцию, а вот Интернет-пользователи отнеслись к ней скептически.

Активисты Союза молодежи Татарстана (СМТ входит в Российский союз молодежи) отметили Всемирный день борьбы с коррупцией символической акцией. Целый день они раздавали местным чиновникам и простым гражданам куски мыла с надписями «За чистые руки», «За чистую совесть». Всего было заготовлено 4 тыс. небольших кусков мыла. На эти цели ушло порядка 30 тыс. руб. Средства в виде гранта выделило Министерство по делам молодежи, спорту и туризму Республики Татарстан. Участники акции посетили министерства юстиции, образования и науки, транспорта, здравоохранения и их территориальные подразделения. Повсюду прошли «круглые столы» на тему профилактики коррупции. Своей акцией молодежь хотела показать, что она готова к диалогу с представителями государственных структур. Молодые активисты также пообщались с жителями и гостями города — узнавали их мнение о коррупции, призывали не участвовать в ней и дарили по символическому кусочку мыла.

Архангельская область. В Поморье реализуется антикоррупционный проект «Архангельская область — регион без коррупции». Инициатором проекта является региональная общественная организация «Антикоррупционный мониторинг». Проект «запущен» 1 октября 2012 г.

Это один из трех проектов, поддержанных администрацией губернатора и правительства региона, в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012—2014 годы». При этом значимый вклад в реализацию проекта вносят как коммерческие организации, так и сами члены организации «Антикоррупционный мониторинг».

В рамках проекта «Архангельская область — регион без коррупции» в столице Поморья (по адресу: Новгородский пр.,

181, офис 7) открыта антикоррупционная общественная приемная. Здесь организован прием граждан и юридических лиц, пострадавших от коррупции, которые могут получить бесплатную юридическую помощь по вопросам проявления коррупции в различных сферах деятельности.

По словам руководителя проекта, «если вы предприниматель, с которого требуют взятку чиновник или сотрудник правоохранительных органов; если вы студент, которому положительную оценку в зачетку преподаватель ставит лишь за фиксированную таксу; если вы правоохранитель, который видит нарушения в системе и не желает с ними мириться; если вы, наконец, госслужащий или обычный гражданин, которому портит жизнь вымогательство и поборы в любых сферах деятельности, — вам обязательно помогут в антикоррупционной общественной приемной».

Юридическую помощь гражданам оказывают юристы, адвокаты, ветераны МВД и прокуратуры. Каждый случай факта коррупции фиксируется и при необходимости делается официальный запрос в органы власти и правоохранительные органы. Кроме того, приглашены к сотрудничеству представители УМВД по Архангельской области и прокуратуры.

В рамках проекта в Архангельске работает телефон доверия: 8 (8182) 64-04-60. Каждый житель области может обратиться по нему к специалистам, с конкретными фактами проявления коррупции. Линия рассчитана на дистанционное обращение граждан. Любая информация такой направленности принимается, фиксируется и рассматривается. Телефон доверия — это возможность оперативно передать имеющиеся сведения о фактах коррупции и соблюсти при этом анонимность. На «горячей» телефонной линии работают квалифицированные специалисты. Кроме того, можно круглосуточно оставлять сообщения на автоответчик.

Информацию о проявлениях коррупции также можно направить по электронной почте (akm640460@gmail.com).

В планах организации «Антикоррупционный мониторинг» — проведение лекций и бесед для служащих муниципальных и государственных органов власти на темы профилактики и противодействия коррупции. Цель проведения подобных мероприятий — напомнить государственным и муниципальным служащим об общих принципах служебного

поведения и просветить по правовым аспектам антикоррупционной деятельности.

В рамках формирования атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции в молодежной среде запланировано проведение конкурсов работ среди студентов вузов Архангельска и старшеклассников на темы антикоррупционной направленности.

Проект «Архангельская область — регион без коррупции» затрагивает и такие сферы, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, мониторинг публикаций в СМИ о фактах проявления коррупции, общественный контроль реагирования государственных органов на жалобы и обращения граждан, анализ конкурсов и аукционов по размещению заказов на проведение работ в интересах муниципальных учреждений.

Результаты работы по проекту «Архангельская область — регион без коррупции» можно отслеживать на сайте www.akm29.ru, который тоже позволяет размещать обращения граждан.

Змеиногорск. Алтайский край. В муниципалитете реализован проект «Вместе против коррупции». Его осуществила автономная некоммерческая организация (АНО) — районная газета «Змеиногорский вестник» при поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Специально для проекта «Вместе против коррупции» была разработана анкета, после обработки которой будет подготовлена стратегия территории с учетом коррупционных рисков. «Анкета довольно большая, но вопросы составлены тщательно и продуманно. Распространить их по сельским поселениям помогла районная администрация, которая оказалась настолько заинтересованной в проекте, что пригласила редакцию принять участие в антикоррупционном семинаре для своих сотрудников. Напечатанную в газете анкету жители района активно заполняли. Сами приносили ее в редакцию. Так что срез социальных слоев населения получится достаточно полный. Кроме этого, если проект закончится успешно, эксперты института готовы на следующий год бесплатно провести в Барнауле несколько семинаров для НКО, СМИ и на базе Змеиногорского района», — рассказала редактор

газеты. Ее точка зрения заключается в том, что борьбу с коррупцией каждому человеку надо начинать с себя.

«Действительно, “мелочей”, ставших для всех нас привычным фоном, немало: подарок педагогу, врачу, сбор денег на игрушки в детском саду без всяких квитанций и отчетов родителям. Все это рождает в подрастающем поколении убеждение в том, что все решают деньги. Для того чтобы сбросить с пьедестала это утверждение, “Змеиногорский вестник” один раз в месяц выпускает вкладыш под названием “Вместе против коррупции”. На 4 страницах приводятся факты о том, кто, где и за что у нас в стране и на Алтае наказан за коррупционную деятельность.

В этом журналистам очень хорошо помогают следственный комитет и межрайонная Змеиногорская прокуратура, которая дает правовые обоснования и комментарии. Публикуются и новые законотворческие инициативы по борьбе с коррупцией также с комментариями опытных юристов, а последняя страница — это рубрика “Ударим смехом по преступлениям”. Для этой рубрики население района присылает песни, частушки, карикатуры. На сайте газеты публикуются результаты соцопроса. Мы не боимся обнародовать факты и по своей территории. За прошлый год было заведено 3 уголовных дела с коррупционными составляющими, мы информацию напечатали потому, что она очень интересна людям. Кроме этого, у нас идет обсуждение таких острых проблем, как, например, приобретение чиновником жилья с использованием краевой субсидии. Вроде бы чиновник — тоже человек, но это приобретение произошло с большими нарушениями. Или опрос, почему читатели района наиболее коррупционной назвали структуру, состоящую вовсе не из людей в погонах. Мы обсуждаем с читателями новые антикоррупционные законы, которые надо знать. Например, рассмотреть проблему “откатов” решили после открытого письма Андрея Макаревича Президенту. Равно как и то, что сейчас в Думу внесен проект статьи “О провокации чиновника на взятку”. Сейчас в законах имеются статьи за дачу взятки и за получение взятки. То есть в данном случае провокацию можно трактовать при желании как дачу взятки, и человека могут наказать за то, что он сам пошел провоцировать чиновника на это. Таких юридических аспектов много, о чем люди должны знать. Равно как и по-

нимать, взятка — это не только то, что произошло в Минобороны, но и подарки врачу и учителю, которые обязаны лечить и учить потому, что получают за это зарплату от государства».

На Интернет-форуме газеты «Змеиногорский вестник» идут ожесточенные споры о том, считать ли коробку конфет взяткой. По словам редактора, при обработке анкет она обнаружила очень интересные факты, наводящие на глубокие размышления. В частности, на вопрос о том, считаете ли вы допустимыми подарки врачу и учителю, 99% респондентов ответили, что для них это нормально. И этот факт говорит о том, что у людей есть желание дать взятку, несмотря на то, что почти 100% респондентов ответили, что категорически откажутся, если с них потребуют взятку.

В рамках проекта его организаторы объявили для жителей района конкурс антикоррупционных частушек. Пишут много.

«А поскольку наши дети газет практически не читают, для них объявлен конкурс сочинений “Я против коррупции” и конкурс карикатуры “Как я понимаю коррупцию”. Еще планируется тренинг “Учимся анализировать” с учащимися ПУ, которым мы заранее дадим закон “Об образовании”, чтобы они сами сумели найти в нем лазейку для коррупционеров и обсудили это с юристами. Не надо иметь “семи пядей во лбу”, чтобы понять, что одно слово в законе может решить судьбу человека, как было в “деле Магнитского”. А смысл всего в одном слове: начальник следственного изолятора может пригласить врача к больному, а не должен. То есть может пригласить, а может и не пригласить, и ему за это ничего не будет. И таких “мелочей” в законах очень много. Мы понимаем, что к пробелам в законодательстве нужно относиться с пониманием, что это не злонамеренный шаг со стороны законодателей, поэтому и нужно вместе анализировать ситуацию и думать, как вместе из нее выходить.

Районные и городские газеты, которой и является “Змеиногорский вестник”, находятся ближе к своим читателям, и степень доверия к ним значительно выше. Поэтому я убеждена, что проект “Вместе против коррупции” принесет муниципалитету реальную пользу. Важно не только активное участие СМИ в расследовании коррупции, но и тех, кто слушает, слышит и читает. Важно, чтобы слух обрело все общество.

А чтобы это произошло, обществу необходимо обрести чувство собственного достоинства и совесть. Именно этого мы и стремимся достичь», — резюмирует автор проекта.

Санкт-Петербург. В городе появился Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции». Среди направлений работы центра — рассмотрение обращений предпринимателей по конкретным случаям рейдерства и коррупции на основе общественной оценки, оказание содействия предпринимателям в обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Кроме того, мониторинг ситуации с коррупционным и рейдерским давлением в бизнес-среде, анализ ситуации посредством данных социологических опросов, специальных Интернет-ресурсов, работы с экспертными центрами, создание инфоресурсов и широкое публичное освещение проблематики, предание гласности фактов коррупционного давления на бизнес и рейдерских атак, законодательное направление, в частности разработка предложений по совершенствованию законов РФ с учетом мнения предпринимателей, нацеленных на противодействие коррупции, снижение административных барьеров и улучшение инвестиционного климата.

Челябинск. В ГУ МВД по Уральскому федеральному округу (УрФО) подвели итоги социальной акции «Сообщи о коррупционере». Партнером проекта выступал сайт 74.ru, и акция оказалась настолько успешной, что было принято решение сделать ее постоянной.

Стартовавший в марте 2012 г. проект предполагал, что жители УрФО будут сообщать об известных им случаях коррупции среди чиновников всех уровней на специально созданный ресурс. Противоправная деятельность, связанная с выделением земельных участков, отчуждением муниципального имущества в интересах родственников, завуалированное участие в бизнесе и другие злоупотребления — все это становилось объектом пристального внимания полицейских. Работа правоохранительных органов «в смычке» с населением всегда приносила плоды. Один из самых ярких примеров — уголовное дело в отношении заместителя главы г. Магнитогорска и председателя городского комитета по управлению муниципальным имуществом, задержанных по подозрению в получении

нии взятки в сентябре 2009 г. Они признаны судом виновными и отбывают наказание в колонии строгого режима.

«За первые полгода, с марта по сентябрь, нами получено больше 700 сообщений от граждан, — рассказала старший инспектор пресс-службы ГУ МВД по УрФО. — По некоторым уже возбуждены уголовные дела, по другим проводится проверка».

Окружная полиция занимается преступлениями, совершенными чиновниками высокого уровня. Информация о «мелкой сошке» передается в областные и городские управления полиции. Уже сейчас по Челябинской области ведется по сообщениям граждан около двух десятков оперативных разработок в отношении высокопоставленных лиц, подозреваемых в коррупции.

«В процесс противодействия коррупции необходимо вовлекать широкие слои населения, — говорит заместитель начальника полиции ГУ МВД России по УрФО. — Большинство людей в силу разных причин не обращаются к нам с заявлениями о готовящихся преступлениях. А если сообщают, то только в случае, когда злодеяние уже свершилось, постфактум. Поддержка будет активнее, если жители округа увидят в нас реальную опору и будут нам доверять».

Краснодар. «Деловая газета. Юг» объявила о проекте для бизнесменов «Я не даю взяток». Может быть, такие и есть, но из порядка 20 опрошенных ДГ предпринимателей ни один не смог открыто об этом заявить.

Экспертная группа «Стратегия 2020». Эксперты Стратегии предлагают принять в России закон «Об общественном контроле», который предусматривал бы процедуры контроля со стороны общества за действиями органов государственной власти и местного самоуправления.

«Концепция закона “Об общественном контроле в Российской Федерации” подготовлена юристами группы и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека», — говорится в итоговом докладе «Стратегии 2020» о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г.

Задача законопроекта — распространение процедур общественного контроля как на процессы принятия решений ор-

ганами государственной власти и местного самоуправления, так и на процессы их исполнения. Это позволит повысить качество деятельности государственных и муниципальных органов, а также снизить риск принятия ошибочных и неэффективных решений.

Кроме того, принятие такого закона позволит создать юридические механизмы для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих решений.

«Закон “Об общественном (гражданском) контроле” должен быть максимально конкретным и однозначным, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационными. В частности, закон должен категорически запрещать участие в структурах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать независимость этого института», — отмечается в итоговом докладе.

В законе должны быть определены полномочия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля, а также обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля. При этом должностные лица должны будут нести ответственность за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Тутаевский район Ярославской области. Известный столичный адвокат, оппозиционер Н. добрался до такой глубинки, как Тутаевский муниципальный район (ТМР). В рамках проекта «Рос-Пил» он обратил внимание на вполне обычную рутинную работу чиновников районной администрации ТМР.

15 февраля 2012 г. на официальном сайте заказчик — отдел строительства и капитального ремонта администрации ТМР — разместил заказ на право заключения государственного контракта на проведение энергетического обследования в муниципальных учреждениях района с начальной ценой чуть более миллиона рублей. Адвокат усмотрел в нем несколько нарушений действующего законодательства и отправил жалобу в УФАС по Ярославской области. Дескать, он хотел, было, участвовать в указанных торгах, но допущенные нарушения существенно повлияли на его права и государственные ин-

тересы, необоснованно сузили круг участников размещения заказа и ограничили конкуренцию. И хотя антимонополисты согласились с сигналом только по одному пункту, аукцион был отменен.

Признанную УФАС ошибку чиновников можно считать технической: в аукционной документации и извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме указаны разные сроки проведения работ. То есть едва ли этот ляп можно рассматривать как победу в коррупционной борьбе известного адвоката, но он и из Москвы его увидел, а на месте — в администрации ТМР — проглядели.

Использованные материалы

1. Опыт разработки и реализации антикоррупционных программ на местном уровне: Сборник. М.: Американская ассоциация юристов в России, 2011.

2. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: Сборник. М.: Волтерс Клувер, 2008.

3. Противодействие коррупции: Учебно-методическое пособие. Б.м.: Б.и., 2010.

4. Сайт Института коммунальных стратегий: www.m-i-k-s.ru

5. *Широков А. Н., Юркова С. Н.* Противодействие коррупции на муниципальном уровне: законодательные основы и механизмы (Учебно-методическое пособие). М.: Американская ассоциация юристов в России, 2011.

Глава 4. Опыт практического сотрудничества НКО и муниципальных властей на примере одного проекта в Великом Новгороде

На протяжении трех последних лет участвуя в публичных слушаниях бюджета Великого Новгорода, Новгородская общественная организация «Собрание коренных новгородцев» каждый раз сталкивалась с одними и теми же проблемами.

1. В слушаниях городского бюджета практически не принимают участие граждане, активисты, представители НКО и бизнеса или их критически мало. Зачастую на них приходят только представители нашей организации. С формальной точки зрения слушания признаются состоявшимися, хотя заполняемость зала обеспечивают чиновники, сотрудники муниципальных учреждений, иногда депутаты городской Думы. Почему так происходит? Неужели горожанам все равно, куда расходуются их налоги, сколько средств выделяется на школы, дороги, коммунальное хозяйство, спорт и культуру? Оказалось, что существенным препятствием для участия жителей города в обсуждении бюджета является слишком сложная и громоздкая форма представления информации, понятная только профессионалам. Не обладая специальными знаниями, самостоятельно разобраться в многострочных таблицах бюджета невозможно. А власти этим пользуются, навязывая свою точку зрения новгородцам. Мы поняли, что для исправления ситуации нужна адаптированная версия, с которой нужно познакомить горожан за две—три недели до проведения официальных слушаний. Обладая знаниями о том, что скрывается за цифрами бюджета на самом деле, горожане смогут участвовать в обсуждении бюджета как квалифицированные слушатели.

2. Городские власти предпочитают не замечать предложения и рекомендации, которые дают жители, представители общественных организаций на слушаниях бюджета. Мы это испытали на собственном опыте, когда наши предложения в проект бюджета не принимались чиновниками, а иногда даже не включались в Протокол публичных слушаний. Это происходило потому, что чиновники Администрации Великого Новгорода воспринимали слушания как инструмент донесения своей точки зрения до общества, но не как инструмент обратной связи.

Все это в конечном счете приводит к отчужденности жителей Великого Новгорода от принятия решений по управлению общественными финансами, иждивенческому отношению к бюджету, отсутствию гражданского контроля над его формированием и исполнением.

Мы решили, что эту ситуацию нужно менять, и в сентябре 2012 г. приняли участие в городском конкурсе поддержки социально ориентированных НКО с проектом «Бюджет Великого Новгорода — для всех». Неожиданно для нас проект был поддержан городскими властями, и нам был выделен небольшой грант, приблизительно 143 тыс. руб.

Первая задача нашего проекта состояла в том, чтобы перевести проект бюджета с бюрократического на обычный язык. Для этого был проведен анализ городского бюджета за последние пять лет и подготовлена адаптированная версия бюджета на 2013 г. А дальше — мы рассказали и показали горожанам, что такое бюджет, как он формируется, принимается и исполняется, каковы бюджетные отношения между Великим Новгородом и Новгородской областью (полномочия города, как они финансово подкреплены), как формируются доходы бюджета и на что они расходуются. В конце ноября — начале декабря прошлого года мы провели два семинара. Участниками мероприятий стали лидеры общественных организаций, журналисты, гражданские активисты. Мы даже персонально пригласили на семинар губернатора Новгородской области С. Г. Митина, который в своем блоге поддержал позицию, что наш проект — пустая трата бюджетных средств. Однако выяснить, почему он так считает, нам так и не удалось — губернатор на приглашение не откликнулся. Кроме общих вопросов бюджетной политики, мы продемонстрировали динамику доходов и расходов бюджета за последние пять лет, изменение структуры расходов бюджета, рассмотрели факторы, которые повлияли на изменения доходной и расходной частей бюджета. Семинары проходили в форме открытого диалога с участниками, городские проблемы обсуждались в контексте финансовых возможностей бюджета.

После одного из семинаров активист экологического движения Константин Хиврич сформулировал вот такой список

проблем для обсуждения на официальных публичных слушаниях бюджета¹:

Налоги. Значительная часть доходов бюджета — это налоги, и самый объемный из них — налог на доходы физических лиц. Но в городе остается только 20% собранного (примерно 900 млн руб.). То есть примерно 3,5 млрд руб. мы отдаем области, а потом выпрашиваем субсидии. Если этот процент увеличить, допустим, в 2 раза, до 40% (или, как просит мэр Ю. И. Бобрышев, до 30%), то это еще почти миллиард. А всего бюджет наш порядка 4 млрд руб.! Как я понял, этот процент определяет областная Дума. Поэтому вопрос к депутатам: что ж вы так Новгород-то не любите? Дайте муниципалитету самому решать, на что пойдут наши налоги!

Муниципальный долг. Оказывается, город должен чуть ли ни миллиард рублей. И сумма долга постоянно растет, потому что бюджет хронически дефицитный. Когда мы сможем отдать долг? Что будет, если город признают банкротом? Но об этом, скорее всего, должны будут думать наши дети, ведь сегодняшняя власть живет сегодняшним днем.

Продажа муниципального имущества. В бюджете заложены доходы от реализации муниципального имущества — 350 млн руб. Сумма огромная. Но нет никаких пояснений, что это — здания, предприятия? Удивительно, что городская Дума в первом чтении приняла бюджет, и никого не интересовало наличие плана реализации этого имущества. Что город будет продавать? Ответа у администрации сегодня нет. Значит, это фантазии, мыльные пузыри. Почему тогда в эту строку не вписать сумму в миллиард рублей? Тогда и дефицита бюджета не будет. На бумаге. Странно все это.

Туризм. В 2012 г. закончилась целевая программа по развитию туризма. В бюджете новой программы нет. Значит ли это, что мы больше не поддерживаем развитие туризма в городе? Или программу не успели подготовить? Кстати, нет продолжения и у некоторых других программ.

Другие вопросы. Непонятно, как будет (со) финансироваться, например, строительство полигона ТБО, капитальный ремонт многоквартирных домов? Почему в проекте бюджета не учтены обещанные областью 550 млн руб. на дороги?

¹ См.: <http://hivrich.livejournal.com/204345.html>

И еще. Мэр Великого Новгорода будет стоить бюджету в 2013 г. 2 363 200 руб. Примерно на 150 тыс. руб. больше, чем в 2012 г.

Участники слушаний обращали внимание на необходимость увеличения финансирования капитального ремонта жилых домов, школ, программ поддержки малого бизнеса, социально ориентированных НКО, сокращения автомобильного парка Администрации Великого Новгорода и, соответственно, расходов на транспортное обслуживание чиновников.

Вторая задача проекта состояла в продвижении и включении общественных инициатив в проект бюджета до его принятия депутатами Думы Великого Новгорода и подписания мэром. Руководитель новгородской некоммерческой организации помощи людям с ограниченными возможностями в своем отзыве о проекте объяснила, что теперь ей понятно, каким образом действовать для получения поддержки из городского бюджета, как она может влиять на принимаемые решения.

10 декабря 2012 г. состоялись официальные публичные слушания бюджета Великого Новгорода, которые впервые лично вел мэр города; было много людей, обсуждения продолжались без малого три часа. Участники нашего проекта «Бюджет Великого Новгорода — для всех» активно дискутировали с мэром, городскими чиновниками, выдвигали предложения в проект бюджета. После слушаний несколько общественных организаций направили свои бюджетные инициативы мэру и в Думу Великого Новгорода.

Мы, конечно, не можем сказать, что все наши предложения были приняты городскими властями, и нам удалось существенно перекроить бюджет. Но две наши инициативы были одобрены.

В два раза были увеличены расходы на ремонт школ.

Выделены субсидии на поддержку социально ориентированных НКО.

Хотя результаты не очень велики, у нас получилось главное — доказать, что общество, консолидировав силы, может влиять на решения по бюджету. Важно не останавливаться и продолжать этот проект, вовлекая в него все новых людей и НКО, тогда и достижений будет больше, а сами они — весомее¹.

Глава 5. Новосибирск: антикоррупционная программа

Особенности муниципального образования

Новосибирск является крупным муниципальным образованием, численность населения которого в 2013 г. превысила 1,5 млн чел. (уступает только Москве и Санкт-Петербургу)². По данным на 1 января 2011 г., в нем зарегистрировано более 130 тыс. юридических лиц и более 43 тыс. индивидуальных предпринимателей³.

Для городов с бурной экономической жизнью проблема коррупции особенно актуальна. Создание прозрачных, эффективных механизмов противодействия коррупции может обеспечить долгосрочную стабильность экономики Новосибирска, повысить привлекательность города для населения. Возможно, именно в связи с несовершенством системы борьбы с коррупцией на муниципальном уровне Новосибирск занимает лишь 30 место в рейтинге Всемирного Банка по удобству ведения бизнеса⁴.

Тем не менее, стоит изучить опыт Новосибирска по противодействию коррупции на муниципальном уровне, так как это наиболее крупное муниципальное образование в России, и — в отличие от Москвы и Петербурга, которые являются субъектами РФ, — значение муниципалитета здесь гораздо выше. Необходимо вычленив положительные моменты в реализации антикоррупционной стратегии и найти «болевы точки».

¹ Публикация о проекте: Объяснили популярно. В Новгороде открылись лекции о городском бюджете / Smart News. 11 декабря 2012 г. — <http://smartnews.ru/regions/vnovgorod/2860.html#ixzz2PnWoOV4t>

² <http://news.ngs.ru/more/441457>

³ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/small_business/inter_itog/index.html

⁴ http://rating.rbc.ru/articles/2012/07/03/33702215_tbl.shtml?2012/07/03/33702207

Антикоррупционная программа

Главные направления

В Новосибирске на муниципальном уровне принята программа противодействия коррупции на 2012—2013 гг., утвержденная мэрией города¹. Необходимо отметить, что планы противодействия коррупции в г. Новосибирске принимаются с 2010 г.

Программа предусматривает главные направления в борьбе с коррупцией, действия, которые необходимо предпринять, сроки и ответственных за исполнение мероприятий. Она состоит из нескольких частей:

1. Формирование механизмов противодействия коррупции:

— создание комиссий противодействия коррупции в органах местного самоуправления;

— создание механизмов взаимодействия с государственными органами субъекта, а также с прокуратурой.

2. Нормативно-правовое обеспечение противодействия коррупции:

— утверждение административных регламентов предоставления муниципальных услуг;

— антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов, а также действующих НПА;

— изменение актов, связанных с прохождением муниципальной службы, с целью снижения коррупционных факторов.

3. Меры по совершенствованию муниципального управления с целью предупреждения коррупции:

— создание системы предоставления муниципальных услуг в режиме «одного окна»;

— мониторинг сообщений в СМИ о фактах коррупции в органах местного самоуправления г. Новосибирска;

— развитие межведомственного электронного взаимодействия;

— мониторинг обращений граждан и юридических лиц на предмет наличия информации о фактах коррупции.

¹ Постановление мэрии г. Новосибирска от 28 апреля 2012 г. № 4130 «Об утверждении плана противодействия коррупции в органах местного самоуправления города Новосибирска на 2012—2013 годы».

4. Повышение эффективности использования муниципального имущества:

— улучшение системы финансового контроля над операциями с бюджетными средствами;

— мониторинг и анализ конкурсов, связанных с продажей, сдачей в аренду объектов муниципальной собственности.

5. Совершенствование организации деятельности по размещению муниципального заказа:

— мониторинг конкурсной документации на поставку товаров, услуг для муниципальных нужд.

6. Внедрение антикоррупционных механизмов в практику кадровой работы:

— проверка достоверности информации, представленной в декларациях муниципальных служащих;

— работа с кадровыми службами в форме постоянно действующего семинара «Кадровик» для профилактики коррупции.

7. Меры по повышению профессионального уровня муниципальных служащих:

— обучающие семинары по проведению антикоррупционной экспертизы;

— обучающие семинары для вновь принятых муниципальных служащих по вопросам муниципальной службы и противодействия коррупции;

— повышение квалификации в сфере муниципальных заказов;

— правовое просвещение, проводимое сотрудниками прокуратуры.

8. Взаимодействие с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции:

— обеспечение работы Интернет-приемной на официальном сайте г. Новосибирска и сайте Совета депутатов;

— конференции с участием представителей малого и среднего бизнеса по выявлению административных барьеров и коррупционных факторов;

— повышение социальной активности граждан в борьбе с коррупцией.

Ответственными исполнителями мероприятий, указанных в Плате противодействия коррупции в органах местного самоуправления г. Новосибирска на 2012—2013 гг., являются Совет депутатов, мэрия (структурные подразделения мэрии),

контрольно-счетная палата, а также созданная распоряжением мэрии от 3 июля 2010 г. № 8877-р комиссия по противодействию коррупции в органах местного самоуправления г. Новосибирска.

В состав данной комиссии входят представители Совета депутатов, мэрии, контрольно-счетной палаты. Председателем комиссии является мэр города.

К основным задачам комиссии можно отнести:

- определение основных направлений по реализации антикоррупционной политики на территории города;
- устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции в органах местного самоуправления города;
- координация деятельности структурных подразделений мэрии, Совета депутатов и контрольно-счетной палаты по вопросам противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что на заседаниях комиссии вправе присутствовать граждане, в том числе представители организаций, общественных объединений, государственных органов.

В Совете депутатов действует комиссия по вопросам муниципальной службы, в полномочия которой входит рассмотрение материалов проверки достоверности и полноты сведений, представляемых муниципальными служащими Совета депутатов, и соблюдения муниципальными служащими Совета депутатов ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой.

Данная комиссия рассматривает также вопросы о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов в Совете депутатов.

Таким образом, основной упор в борьбе с коррупцией на муниципальном уровне делается на минимизацию столкновения граждан и организаций с муниципальными служащими путем введения системы «одного окна» и электронного взаимодействия между органами местного самоуправления. Большое внимание также уделяется проверке деклараций муниципальных служащих и антикоррупционной экспертизе. Принимаются, но, на наш взгляд недостаточные, попытки вовлечения общественности в борьбу с коррупцией.

«Болевые точки» борьбы с коррупцией в Новосибирске

1. Недостаточное вовлечение общественности в борьбу с коррупцией. В 2012 г. было размещено 24 проекта нормативных правовых актов в сети Интернет для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, при этом ни по одному из них не поступило заключение от независимых экспертов, что объясняется недостатком информирования граждан и независимых экспертов о проведении данных мероприятий.

Декларации муниципальных служащих не публикуются в открытом доступе, что понижает возможности общественного контроля и борьбы с коррупцией на местном уровне.

За 2012 г. поступило всего два сообщения о коррупционных правонарушениях муниципальных служащих и одно — о коррупционных правонарушениях работников в подведомственных муниципальных предприятиях и учреждениях, что свидетельствует не о низком уровне коррупции, а об отсутствии понятной и удобной для граждан системы обращений.

2. Несмотря на предпринятые попытки изменить муниципальную службу, исключив коррупционные факторы, согласно докладу мэрии об итогах реализации программы по борьбе с коррупцией 79% функций муниципальных служащих все же остаются коррупционно опасными¹.

3. В 2012 г. не проводились проверки достоверности и полноты деклараций муниципальных служащих, что практически нивелирует важность данного института в системе борьбы с коррупцией.

4. Всего 10% муниципальных услуг оказывается в режиме «одного окна» и 7% — в электронной форме, так что это не может критически повлиять на уровень коррупции.

Итоги

Поскольку систематизированная программа по противодействию коррупции на муниципальном уровне существует только второй год, говорить о каких-либо качественных долгосрочных изменениях сложно.

¹ http://www.novo-sibirsk.ru/articles/city_adm/deputy_mayor/kornilov/Antikorruptionni_monitoring/

Тем не менее, можно подвести предварительные итоги:

1. Налажена система антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов муниципального образования: в 2012 г. благодаря проведению данных экспертиз были внесены изменения в 300 актов.

2. Хотя и медленно, но происходит переход к электронному порядку предоставления муниципальных услуг или в системе «одного окна», что снижает коррупционные риски.

3. Заметен тренд на усиление роли общественности в борьбе с коррупцией благодаря открытым обсуждениям проектов актов, работы общественных приемных, а также таких порталов, в которых граждане могут получить всю информацию о муниципальных закупках¹.

Возможно, благодаря реализации мероприятий по противодействию коррупции у Новосибирска, по данным Всемирного Банка, один из самых лучших показателей по «индексу взяточничества»². Согласно этим данным в среднем каждая 12-я встреча представителей бизнеса с регуляторами заканчивается дачей взятки; лучше показатель — только у Смоленска.

¹ <http://zakaz.novo-sibirsk.ru/public/index.php>

² <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/02/17385483/russian-federation-national-regional-trends-regulatory-burden-corruption>

ОБ АВТОРАХ

Бондарь Вадим — директор Межотраслевого института коммунальных стратегий; в прошлом — депутат Тюменского городского Совета народных депутатов (1990—1993), депутат Тюменской городской думы (1996—1999), депутат Государственной думы (2000—2003); автор методических пособий, лекционных курсов, книг по вопросам муниципального развития, противодействия коррупции на местном уровне, частно-государственного партнерства.

Гуц Наталия — выпускница факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ; участвовала в проектах, связанных с прозрачностью системы поддержки некоммерческих организаций, рейтингом доступности сведений о доходах и имуществе законсобраний и губернаторов РФ.

Дементьев Александр — доктор юридических наук, заместитель директора Межотраслевого института коммунальных стратегий; избирался народным депутатом Московского областного Совета и Балашихинского городского Совета народных депутатов (1990—1993); член Избирательной комиссии Московской области (1995—1997); работал в аппарате Совета Федерации ФС РФ (1994—2012); автор трех монографий и более восьмидесяти работ по проблемам конституционного, муниципального и парламентского права.

Дьячков Григорий — выпускник факультета экономики НИУ ВШЭ; автор докладов о прозрачности системы поддержки некоммерческих организаций.

Коник Ксения — выпускница факультета права НИУ ВШЭ; принимала участие в проектах, связанных с анализом имплементации Конвенция ООН против коррупции в России, международным опытом защиты заявителей, прозрачностью системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (порядок распределения грантов), а также в проведении антикоррупционной экспертизы проекта Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Никонов Семен — исполнительный директор Псковской областной общественной организации «Центр устойчивого

развития Псковской области», член Территориальной избирательной комиссии города Пскова (1996—2002), лауреат конкурса «Лучший муниципальный служащий 2005 г.»; имеет публикации по темам местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, ЖКХ, противодействия коррупции.

Примаков Денис — кандидат юридических наук, юрист Центра «ТИ-Р», преподаватель МГЮА; область интересов: сравнительное правоведение, антикоррупционное законодательство и право стран Ближнего Востока.

Черепанова Анна — экономист; в 1998 г. окончила Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, в 2003 г. — аспирантуру; кандидат экономических наук; имеет опыт преподавательской работы, руководства проектами в государственном и некоммерческом секторах; с 2009 г. возглавляет Новгородскую региональную общественную организацию «Собрание коренных новгородцев» (последние четыре года организация занимается проектами, направленными на повышение прозрачности и открытости бюджетного процесса и бюджета Новгородской области и Великого Новгорода); с 2012 г. руководит антикоррупционной приемной Центра «ТИ-Р» в Великом Новгороде.

Черепанова Ксения — экономист; в 1998 г. окончила Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, в 2003 г. — аспирантуру; кандидат экономических наук; имеет опыт преподавательской работы, руководства проектами в государственном и некоммерческом секторах; в 2013 г. возглавила Новгородскую региональную общественную организацию «Региональный центр прав человека».

Чернявский Иван — студент факультета права НИУ ВШЭ.

Распространяется бесплатно

Научно-практическое издание

**Реализация антикоррупционных программ
на муниципальном уровне**

Издание осуществлено ООО «Авторитет»

Подписано в печать 14.06.2013 г. Формат 60×90/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 7,75. Тираж 750 экз. Заказ № 75

ООО «Авторитет»
117461, г. Москва, ул. Херсонская, д. 7, корп. 1