

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**О РЕЗУЛЬТАТАХ НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
И МЕРАХ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ**

ДОКЛАД

Москва – 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
I. Научные основы противодействия коррупции.....	6
II. Учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции.....	32
III. Организационные основы научно-методического обеспечения противодействия коррупции.....	57
IV. Апробация результатов научно-методического обеспечения противодействия коррупции	72
Выводы.....	80
Приложения	84

Введение

Сложность и многообразие коррупционных процессов обуславливает необходимость комплексного подхода к изучению причин и проявлений коррупции. Это предполагает консолидацию методологии и методик многих отраслей научного знания (социологии, экономики, психологии, юриспруденции, философии и др.). При этом трудности исследования феномена коррупции связаны не только с ее проникновением в сферы, традиционно являющиеся объектами изучения разных отраслей знаний, но и с тем, что она является межотраслевым предметом анализа в рамках правовой науки.

Междисциплинарный характер научного обеспечения определяется потребностью выработки сквозных научных понятий в рассматриваемой сфере; универсализацией принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах; разрешением сложных вопросов при имплементации ряда требований международных конвенций в сфере противодействия коррупции, обусловленных особенностями национальной правовой системы; формированием эффективной системы антикоррупционных мероприятий профилактического характера; реализацией концепции «мультиответственности» за коррупционные правонарушения.

Исследовательский опыт показывает, что только системный подход к изучению проблем коррупции может быть положен в основу научного обоснования концепции противодействия коррупции, установления границ и пределов вмешательства государства в публичную и частную сферы, нахождения оптимального сочетания правового и неправового воздействия при реализации антикоррупционных мер.

В то же время современное состояние научного осмысления проблем коррупции характеризуется множественностью исследовательских подходов и методов; зачастую изыскания происходят в рамках только одной отрасли

научного знания, при этом не всегда учитывается сложный и постоянно эволюционирующий характер коррупции. Все это приводит к разрозненности результатов научных исследований, их фрагментарности и неполной обоснованности, а предложенные меры – к их неадекватности. В правовой науке, несмотря на многочисленность публикаций, также преобладает узкоотраслевой подход, в основном ориентированный на криминологический и криминалистический характер исследований.

Применение междисциплинарного подхода обуславливает необходимость координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции посредством постановки научных задач фундаментального и прикладного характера; согласования научных методов различных отраслей науки, объединения усилий исследователей и специалистов-практиков при реализации совместных проектов; организации доступа к эмпирическим материалам и результатам научных исследований; проведения научных дискуссий в форме конференций, форумов и других научных мероприятий.

С 2011 года Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹ (далее – Институт) выполняет функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции². Научное и учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции включает в себя:

- организацию и проведение фундаментальных и прикладных исследований³;
- разработку методических рекомендаций, образовательных программ, а также подготовку учебно-методических пособий и комплексов;

¹ Подробнее см: http://www.izak.ru/sites/default/files/broshura_210x210.pdf

² См.: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 836 «Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007 № 1 (ч. II). Ст. 287.

³ По тексту доклада предложены ссылки на работы Института.

– координацию и проведение научно-организационных мероприятий в сфере противодействия коррупции.

Работа осуществляется на основании Плана по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2011 – 2013 гг. (№ А71-9165 от 4 июля 2011 г.) и Государственного задания Института на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов (№ 100п-П17 от 18 января 2012 г.).

I. Научные основы противодействия коррупции

При осуществлении координации научного обеспечения противодействия коррупции необходимо в первую очередь определить базовые подходы, которые будут лежать в основе проводимых научных исследований. В качестве таковых были выделены следующие:

1) необходимость постановки научных задач в контексте признания коррупции многоплановым явлением, обуславливающим применение к нему междисциплинарного подхода, сочетания общесистемных и специальных методов исследования;

2) концептуализация и универсализация понятия «коррупция» в контексте всех отраслей знания;

3) обоснование и выработка доктринальных основ концепции противодействия коррупции на различных уровнях (государственном, общественном, индивидуальном) в части определения принципов и пределов правового регулирования, сочетания правовых и неправовых средств противодействия коррупции;

4) единство и универсализация принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах;

5) обоснование и разработка современных антикоррупционных технологий, а также модернизация и адаптация существующих.

1. Необходимость постановки научных задач в контексте признания коррупции многоплановым явлением, обуславливающим применение к нему междисциплинарного подхода, сочетания общесистемных и специальных методов исследования.

Латентность и изменчивость коррупции предполагает проведение систематических комплексных научных исследований состояния и динамики данного явления. В полноценной доктринальной проработке нуждаются: теоретические и методологические проблемы анализа коррупционных отношений, включая понятийно-категориальный аппарат, а также

многочисленные вопросы, связанные с обеспечением эффективного противодействия коррупции; разработка механизмов, позволяющих предвидеть, предупреждать, нивелировать негативное воздействие коррупции на общество и государство.

В долгосрочном плане противодействие коррупции может быть результативно только в том случае, если оно направлено не столько на сокращение ситуативных проявлений коррупции, сколько на выявление и устранение причин и условий ее появления и распространенности. Однако на практике при разработке предпринимаемых мер по противодействию коррупции их эффективность не всегда исследуется и прогнозируется, не производятся необходимые замеры в процессе применения данных мер и мониторинга их результативности. В настоящее время отсутствует систематизированное понимание корреляций предпринимаемых мер по противодействию коррупции с причинами и условиями, ее порождающими и способствующими распространению. Такого рода задача требует разработки методических параметров выявления и анализа корреляций, предпринимаемых органами государственной власти и местного самоуправления мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее распространенности в современном обществе и государстве.

В настоящее время проведение научных исследований в рассматриваемой области, как уже было отмечено, основывается на применении методов познания отдельных наук, а не на их комплексном использовании. В то же время аксиоматическим условием научной обоснованности исследования является единство методов познания и методов воздействия. В связи с этим предстоит выработать общие методологические подходы, которые обеспечили бы проведение междисциплинарных исследований. Это позволит оценить степень успешности государственной политики противодействия коррупции, получить объективные, научно подтвержденные показатели оценок уровня коррупции, выработать адекватные подходы (стандартные и нестандартные),

к решению рассматриваемой проблемы. Принцип комплексности исследования является исходным и применительно к одной отрасли знания, например в юридической науке. При этом правовые средства, входящие в систему мер противодействия коррупции, целесообразно рассматривать в качестве обеспечительных.

В основе общесистемных исследовательских подходов лежит рассмотрение коррупции как целостного множества элементов (проявлений) во всей совокупности их связей. Причем применение системных подходов является не столько методом решения задач, сколько методом постановки задач. В рассматриваемой сфере это предполагает:

- повышение открытости и прозрачности в деятельности государственных органов;
- совершенствование «регламентного» права, включая разработку концепции так называемых подразумеваемых решений;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, снижение административных барьеров, совершенствование системы уведомительного порядка осуществления предпринимательской деятельности;
- деперсонализация взаимодействия граждан и чиновников путем внедрения информационно-коммуникационных технологий оказания государственных и муниципальных услуг.

Так, политика упрощения административных процедур может идти по линии сокращения потребности в некоторых решениях. Например, относительно новая для отечественной доктрины и практики концепция «подразумеваемых решений» предполагает в случае обращения в государственный или муниципальный орган с просьбой о принятии управленческого решения и отсутствия ответа в установленный для этого срок презумпцию принятия положительного решения. Конкретный срок такого решения является его прочной гарантией. Режим подразумеваемого

решения применим даже в том случае, когда орган обладает правом на оценочное решение, а процедура считается закрытой без необходимости обращения к судье. Этот режим эффективно применяется во Франции; он также установлен Законом об административной процедуре Италии, Федеральным законом об административных процедурах Мексики. Разработка и использование такого подхода представляется весьма перспективным для российской науки административного права, для упорядочения процедур оказания публичных услуг и обжалования административных решений⁴.

Периодический пересмотр законодательства и действующей регламентации позволяет устранять процедуры, ставшие бесполезными и обременяющими экономику. Усовершенствование административных процедур в перспективе обуславливает, в свою очередь, рационализацию и модернизацию государственных органов, что подтверждает и практика проводимых Институтом исследований.

Так, в 2010 году в части формирования благоприятных политических, экономических, правовых и иных условий развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации, обеспечивающих эффективное развитие экономики. Институтом совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) было проведено комплексное исследование вопросов, касающихся совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и устранения административных барьеров при осуществлении экономической деятельности. Были выработаны рекомендации и предложения по снижению административных барьеров при осуществлении хозяйственной деятельности. Особое внимание уделено проблемам совершенствования административных процедур, формам контроля за деятельностью

⁴ См.: Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

административных органов, предупреждению конфликта интересов должностных лиц как в публичной, так и в частной сферах.

Предложено сокращение лицензируемых видов деятельности не путем их объединения, а посредством изменения способов и методов правового регулирования в отдельных сферах деятельности (аккредитация, саморегулирование). Признаны необходимыми: разработка единого законодательного акта, устанавливающего унифицированный режим аккредитации; распространение действия механизма оценки регулирующего воздействия на все проекты нормативных актов, тем или иным образом затрагивающие отношения с участием предпринимателей; упрощение требований к содержанию уведомления о начале предпринимательской деятельности и др.

Междисциплинарные методологические подходы позволяют обеспечить развитие *концепции «мультиответственности»* (рекомендация ГРЕКО). Изучение юридической наукой возможностей сочетания различных видов ответственности (уголовной, административной, гражданской) за совершение коррупционных деяний средствами юридической науки имеют целью определение эффективности их реализации.

Указанные методы также весьма перспективны для разработки *концепции уголовной ответственности юридических лиц* (рекомендация ГРЕКО).

Ее внедрение в соответствии с представлениями, господствующими в западной юридической доктрине и практике, не могут ограничиться внесением изменений в действующие законодательные акты, а предполагают кардинальную смену базового принципа уголовно-правовой политики российского государства, основанного на признании лишь виновной ответственности. Речь идет об отказе от отечественной доктрины и апробированных десятилетиями правовых конструкций, а также о поиске законодательного решения таких практических вопросов, как определение субъектного состава (директор, бухгалтер, учредитель и т.д., чьи действия

будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению), последствия уголовной ответственности юридического лица для владельцев акций и долей уставного капитала, не причастных к совершению коррупционных деяний и др.⁵

В науке и практике продолжает сохранять актуальность задача преодоления *размытости границ административной и уголовной ответственности* за противоправные коррупционные деяния.

Развитие теоретических основ установления и применения административной и уголовной ответственности в рассматриваемой сфере включает в орбиту исследований правоотношения смешанного характера. Проблема выражения в законе пределов уголовной и административной ответственности многопланова. Она тесно связана с вопросами криминализации и декриминализации деяний, определения размера наказания и административного взыскания за конкретные правонарушения, отграничения уголовной и административной ответственности от мер общественного воздействия и др. При научной разработке этой темы необходимо в полной мере принимать во внимание социальную обусловленность правовых норм и степень общественной опасности соответствующих правонарушений.

Требует дальнейшего изучения тема, связанная с применением *конфискации доходов от коррупции за все виды коррупционных правонарушений*.

В Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» перечень преступлений, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации,

⁵ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5.

дополнен преступлениями корыстной направленности, включенными в уголовное законодательство в последние годы. В указанный перечень не вошли такие преступления, как мошенничество и присвоение или растрата (ст. 159, 160 УК РФ). Это связано с принципиальной позицией, в соответствии с которой имущество, полученное в результате любых видов хищений, подлежит возврату законному владельцу, а не обращается в доход Российской Федерации. Отнесение к числу конфискационных преступлений мошенничества и присвоения или растраты серьезно усложнило бы положение потерпевших от этих деяний. В указанный перечень преступлений не включена также дача взятки (ст. 291 УК РФ), так как имущество или иные выгоды имущественного характера, получаемые взяткодателем, изымаются у него в иных правовых режимах и не подлежат обращению в доход Российской Федерации. Например, если имеет место вымогательство взятки со стороны должностного лица, то лицо, дающее взятку под воздействием вымогательства, признается потерпевшим. Применение конфискации к нему усугубит положение потерпевшего⁶.

Применение общесистемных методов исследования в рассматриваемой сфере дополняется специальными методами. Они эффективны для изучения конкретных мер противодействия коррупции, таких как: ограничение дарения в адрес государственных и муниципальных служащих; установление контроля за расходами государственных и муниципальных служащих; проведение специальных тестов при поступлении на государственную и муниципальную службу⁷; осуществление ротации государственных служащих.

⁶ См: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

⁷ По вопросам создания механизма декларирования государственными гражданскими и муниципальными служащими своих доходов/расходов Институт провел анализ зарубежных моделей в указанной сфере, а также принимал участие в разработке предложений по внесению изменений в федеральное законодательство в связи с установлением обязанности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а также государственных и муниципальных служащих предоставлять сведения о расходах, что нашло свое отражение как в текстах, так и в проектах нормативных правовых актов (проект федерального закона № 47244-6 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

В этой связи требуют дальнейшей проработки некоторые проектируемые правовые нормы. Например, проект федерального закона № 47244-6 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не предусматривает ответственности указанных лиц за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, равно как и механизма контроля за расходами после увольнения лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц. Представляется допустимым распространить действие данного акта, в случае его принятия, на указанных лиц и после прекращения ими своих полномочий, установив временной период, согласовывающийся с нормой ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии с положениями проекта федерального закона № 103616-6 по внесению изменений в ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственным служащим запрещается иметь в собственности недвижимое имущество за рубежом. Подобные запреты в отношении всех государственных служащих действуют в отдельных развивающихся государствах, таких как Венесуэла, Нигерия, Кения, Бангладеш. В других государствах такие запреты не предусмотрены, поскольку противоречат нормам международного права (в том числе действующим в рамках интеграционных объединений, например, Евросоюза).

В то же время, вводя запрет на приобретение гражданскими служащими Российской Федерации зарегистрированных прав собственности на имущество, расположенное за пределами Российской Федерации, не принимается во внимание, что правовые системы зарубежных стран регламентируют разветвленную систему прав на имущество, которая не ограничивается только правом собственности. При отсутствии соответствующего запрета имущество, находящееся за пределами Российской Федерации, зарегистрированное и принадлежащее гражданскому

служащему, может использоваться им на особых ограниченных вещных правах (право вещных выдач и др.) и иных допустимых основаниях, осуществление которых способствует извлечению прибыли, что нивелирует цели, преследуемые законопроектом.

2. Концептуализация и универсализация понятия «коррупция».

Современные исследования феномена коррупции фокусируются на определенности понятийно-категориального аппарата, однако, именно он продолжает оставаться предметом наиболее принципиальных научных дискуссий. Перед правовой наукой, увязывающей коррупцию в первую очередь со взяточничеством должностных лиц, до сих пор остро стоит проблема выработки единых (доктринальных и легальных) подходов к определению понятия «коррупция». Как показал анализ зарубежного законодательства, универсальное определение коррупции, приемлемое для всех государств, пока тоже не выработано.

Исследования коррупции в основном через призму уголовного законодательства не позволяют оценить всю сложность коррупционного явления и его перманентное эволюционирование. Данный исследовательский подход ограничивает возможность выявления типичных ситуаций, категорий лиц, подверженных коррупции, условий эффективности антикоррупционных мер.

Со временем появляются новые по своему сущностному содержанию коррупционные правонарушения, за которые устанавливается административная, дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность лиц, их совершивших, но эти проявления пока не охватываются современным легальным определением коррупции⁸. Проблематика исследования данного явления, находящегося на стыке разных отраслей права (административного, гражданского, предпринимательского,

⁸ В качестве примеров можно указать: необоснованные требования о предоставлении информации, предоставление которой законом не предусмотрено; неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг; предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе; неформальные отношения обмена услугами.

финансового и др.), не должна ограничиваться исключительно уголовным правом⁹ и требует выхода за рамки узкого понимания коррупции как совокупности составов правонарушений, предусмотренных уголовным законодательством. Анализ легального определения «коррупция», предусмотренного ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», позволяет заключить, что оно сводится к простому перечислению посягательств, составляющих суть должностной преступности.

Существующая тенденция правового восприятия коррупции под влиянием международных антикоррупционных конвенций¹⁰ переходит за границы ее уголовно-правового понимания. При этом коррупция трактуется в широком смысле как негативное социальное явление, поразившее аппарат управления в публичной и частной сферах и проявляющееся в использовании должностными лицами своего служебного положения, статуса, авторитета для обогащения или получения преимуществ и льгот, в том числе для связанных с ними лиц. Отсутствие в настоящее время единого правового определения коррупции влечет за собой невозможность установления четких пределов правового регулирования, в результате чего все усилия по противодействию коррупции в большей степени носят точечный, а не системный характер.

Разработка унифицированного нормативного понятия «коррупция» является приоритетной задачей юридической науки, но не является самоцелью. Однозначная и завершенная легальная формулировка определения понятия коррупции вряд ли возможна; это явление, для

⁹ Всесторонний подход к исследованию коррупции и уход от карательных мер являются стимулами к поиску альтернативных мер (экономических, социальных, административных и т.п.), что коррелирует положениям документа «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», закрепленном в Резолюции 24 (97), принятой Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г., подчеркивающим, что к решению проблем коррупции необходим междисциплинарный подход, не ограничивающийся развитием уголовно-правовых мер.

¹⁰ Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция - это «злоупотребление государственной властью ради личной выгоды» (см.: Отчет Всемирного банка о мировом развитии. М., 1997. С. 123).

которого характерна постоянная динамика. Однако надо ясно осознавать, что определение понятия коррупции позволяет очертить сферу отношений как предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика, выбрать соответствующие средства и инструменты противодействия, в том числе и правовые.

В проводимых Институтом исследованиях понятие «коррупция» раскрывается как «противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставление другим лицам такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний»¹¹. Оно имеет универсальный характер и может быть применено как к публичной, так и к частной сфере.

3. Обоснование и выработка доктринальных основ концепции противодействия коррупции на различных уровнях (государственном, общественном, индивидуальном) в части определения принципов и пределов правового регулирования, сочетания правовых и не правовых средств противодействия коррупции.

Научное обоснование противодействия коррупции на государственном уровне предполагает изучение широкого арсенала антикоррупционных мер: состава и содержания функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, механизмов их реализации, принципов их деятельности, повышения публичности и гласности, расширения возможностей широкого обсуждения законопроектов и управленческих решений, ротации кадров, декларирования доходов и расходов чиновников, предотвращения и урегулирования конфликта интересов лиц, работающих в публичной сфере, внедрения антикоррупционной стандартизации¹², развития административной юстиции, предоставления государственных и

¹¹ См: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 25.

¹² Институт одним из первых разработал такие стандарты в публично-правовой сфере, апробация которых состоялась в Минюсте России.

муниципальных услуг в электронной форме и т.п. Исследование этих мер должно учитывать особенности их осуществления, обусловленные федеративным характером устройства российского государства, а также разноуровневостью организации публичной власти в России (государственной и муниципальной).

До сих пор требует своего развития четкость и прозрачность управленческих процессов в исполнительной власти, которые включали бы понятные всем критерии и правила принятия решений, эффективные механизмы осуществления контроля и надзора¹³.

В связи с этим анализ показывает необходимость дополнительно осмыслить целесообразность расширения субъектного состава антикоррупционных запретов и ограничений, дифференциации запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на различные категории лиц, выполняющих публичные функции и т.п.¹⁴. Соответствующие ограничения могли бы устанавливаться и для работников сферы образования, ЖКХ, связанных с предоставлением социально-значимых услуг, с учетом их правового статуса, а также других сфер, в которых диагностируются системные коррупционные практики.

Распределенность административного судопроизводства между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, отсутствие специальных административных судов затрудняют решение задач повышения эффективности государственной власти и борьбы с коррупцией¹⁵.

Научные выводы подтверждают необходимость оптимизации антикоррупционной деятельности на разных уровнях управления (*федеральный, региональный, муниципальный*). В 2011–2012 годах

¹³ См. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Университет Париж I Пантеон-Сорбонна М., 2011.

¹⁴ 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».

¹⁵ Правосудие в современном мире: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации. М., 2012.

Институтом проводился научный анализ практики реализации программ противодействия коррупции в 83 субъектах Российской Федерации (выездные эмпирические исследования проведены в шести субъектах Российской Федерации¹⁶). На основе разработанной Институтом методики исследования, проведен структурно-содержательный анализ нормативного и институционального обеспечения реализации указанных программ, взаимодействия и координации региональных и муниципальных программ, практики реализации программ в наиболее коррупциогенных сферах государственного управления¹⁷.

По результатам научного исследования были выявлены типичные, в первую очередь юридические, недостатки и ошибки в осуществлении антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации и сформулированы предложения по ее совершенствованию. В числе этих проблем: несогласованность терминологических определений с положениями федерального антикоррупционного законодательства; нечеткость в установлении направлений, принципов противодействия коррупции; вторжение в компетенцию органов местного самоуправления при регулировании вопросов противодействия коррупции; недостаточность открытых и прозрачных процедур формирования и принятия антикоррупционных программ; неразработанность методик оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований; несвоевременные обновление и актуализация программ противодействия коррупции и др.¹⁸

¹⁶ Астраханская область; Липецкая область; Ставропольский край; Вологодская область; Республика Саха (Якутия); Тюменская область.

¹⁷ См. Аналитический доклад Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Анализ практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложения по повышению их эффективности» М., 2012.

¹⁸ Подробнее см.: Аналитический доклад Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Анализ практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложения по повышению их эффективности». М., 2012.

В настоящее время в рамках Плана научно-исследовательской деятельности на 2012 год Институт проводит аналогичные исследования в муниципальных образованиях, которые позволят выявить общую картину практики применения антикоррупционного законодательства в регионах.

Помимо коррупции в сфере государственного управления изучения требуют бытовая коррупция; коррупция, связанная с взаимодействием граждан и чиновников; коррупция, возникающая при взаимодействии власти и бизнеса, в самих бизнес-структурах и саморегулируемых организациях.

Следствием коррупционных проявлений в частном секторе являются нарушение механизмов конкуренции, создание препятствий свободе предпринимательской деятельности, ущемление права собственности, неэффективное использование бюджетных средств и т.п.¹⁹

В связи с тем что правовые механизмы отстают от стремительно модифицирующихся коррупционных практик и в ряде случаев не могут оказывать регулятивного воздействия, а также обеспечивать комплексность противодействия коррупции, необходима разработка и применение неправовых средств и в первую очередь этических норм (этических правил, кодексов корпоративной этики, корпоративного управления), способных восполнить законодательство в вопросах разрешения нравственных коллизий.

Несмотря на то что использование указанных неправовых средств стало достаточно распространенной практикой как для государственных органов²⁰, так и для многих частных компаний, целесообразно усилить развитие и ускорить внедрение в деловой обиход органов государственной власти, государственных корпораций, компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно-значимых услуг, и частных компаний

¹⁹ См.: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: науч.-практ. пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2012.

²⁰ Концепция этического поведения государственных служащих широко внедряется (Великобритания, Канада, Польша, США, ФРГ, Россия). Кроме того, создание кодексов корпоративной этики стало довольно распространенной практикой и для многих частных компаний.

этических и внутрикорпоративных норм²¹ в целях создания атмосферы нетерпимости к коррупции и формирования среды, поощряющей честное ведение предпринимательской деятельности и справедливую конкуренцию.

Наряду с этическими нормами могут быть использованы и другие регуляторы, связанные с антикоррупционными стандартами.²²

В качестве таковых могут выступать стандарты отчетности, внутренний аудит, внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции и т.п. Их реализация является одним из факторов, способствующих как интеграции в глобальную экономику, противодействию коррупции на уровне «предложения взяток»²³, так и развитию культуры компании, основанной на неприятии коррупционного поведения. Переход российских компаний на составление международной финансовой отчетности на основе стандартов, признанных в большинстве стран мира²⁴, способен оказать положительное влияние не только на сферу противодействия коррупции, но и на экономику России в целом, на успешную интеграцию экономики России в систему мирохозяйственных связей и улучшение имиджа российского бизнеса.

Структура антикоррупционных стандартов включает в себя следующие элементы: предмет и сфера действия; правовая основа; единая система запретов, ограничений, обязанностей и дозволений; организационные

²¹ Формулирование стандартов этического поведения, создание кодексов корпоративного управления является одним из способов обеспечения исполнения требований Конвенции ООН (ст. 21, 22). При этом вопрос о правовой природе и степени обязательности и порядка применения норм подобных кодексов в разных странах и для разных компаний решается по-разному.

²² В России под введением антикоррупционных стандартов понимается установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Соответствующая тенденция уже была намечена рядом законодательных актов, например Федеральным законом 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», распространившим соответствующие запреты, ограничения, обязанности и дозволения на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности в государственных корпорациях и иных организациях. Институт одним из первых разработал такие стандарты в публично-правовой сфере, апробация которых состоялась в Минюсте России.

²³ В связи с этим заслуживает внимания правило, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 696 «Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности (ФСАД № 1)».

²⁴ 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности». Таким образом, в России было введено законодательное требование об обязательном применении Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) для консолидированной отчетности общественно значимых компаний.

требования по соблюдению антикоррупционных стандартов. Такие же стандарты могут быть разработаны и для отдельных сфер деятельности бизнеса. Саморегулируемые организации могли бы организовать введение таких стандартов, мониторинг и контроль за их исполнением.

В России противодействие коррупции в основном ограничивается публичной сферой, в свою очередь в частной сфере оно необоснованно сводится к сферам государственных и муниципальных закупок и антимонопольного регулирования, упуская из вида такие области с характерными повышенными зонами коррупционных рисков, как промышленность, здравоохранение, образование, ЖКХ, строительство.

Исследование выявило, что имеет место и недостаточный уровень готовности самой частной сферы к решению задач противодействия коррупции. Иллюстрацией этому является опыт, связанный с передачей государственных функций на аутсорсинг саморегулируемым организациям в оценочной деятельности, строительстве, других сферах. Коррупция в таких организациях не только сохранилась, но и возросла, а они стали своего рода посредниками между бизнесом и государством, что отрицательно сказывается на исполнении ими переданных функций.

Вступление России в ВТО неизбежно приведет к большей открытости российской экономики, которая, с одной стороны, предполагает приход иностранных инвесторов в национальную экономику.²⁵ С другой стороны, она означает и расширение контактов и связей национальных компаний с зарубежными партнерами и, как следствие, усиление конкурентной борьбы. В связи с этим изучение зарубежного опыта антикоррупционного регулирования приобретает все большее значение для реализации задачи по улучшению инвестиционного климата.²⁶

²⁵ См. об этом подробно: Доронина Н.Г. Международно-правовые аспекты создания Единого экономического пространства. – М.: ИЗИСП, 2012.

²⁶ В последнее время существенно возросла активность зарубежных государств, и прежде всего США, в применении норм законодательства о противодействии коррупции. Напомним, что Закон США О противодействии зарубежной коррупции (Foreign Corrupt Practices Act (далее – FCPA) был принят в конце 1977 г. и в течение почти 30 лет оставался «спящим». В докладе, сделанном в 2010 г. Министерством юстиции США, ведомством, ответственным за применение FCPA, отмечалось, что в 2009-2010 гг.

Проблема коррупции оказалась в центре внимания Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (International Centre for Settlement of Investment Disputes (далее – ICSID)), учрежденного на основании Вашингтонской конвенции 1965 г. На Конференции, посвященной международному арбитражу по инвестиционным спорам, специальная сессия была посвящена проблемам противодействия коррупции в практике ICSID²⁷. Практика ICSID, а также практика применения FCPA заставила рассматривать предпринимаемые государствами усилия по противодействию коррупции в качестве фактора, влияющего на инвестиционный климат²⁸.

Не теряют своей актуальности вопросы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными и муниципальными органами в сфере противодействия коррупции. Формирование гражданского правосознания, выражающегося в неприятии коррупции как явления – еще одно направление, которое необходимо активно развивать.

Проблема вовлеченности институтов гражданского общества в процессы противодействия коррупции заслуживает самостоятельного научного исследования. В настоящее время оптимальные механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными и муниципальными органами в сфере противодействия коррупции находятся в стадии формирования²⁹. Так, Минюстом России разработана Концепция взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере

активность Министерства может быть сопоставлена со всеми предшествующими 30 годами, а также была отмечена «новая эра применения FCPA». «Новая эра» выражается не только в увеличении числа проводимых расследований, сумм налагаемых штрафов, но и в том, что санкции за нарушение антикоррупционного регулирования применяются не только «в том числе», но «главным образом» против иностранных компаний, инкорпорированных за пределами США. В качестве рекомендаций, адресованных зарубежным компаниям, осуществляющим свою деятельность прежде всего на иностранных развивающихся рынках, предлагается действовать предусмотрительно и избегать действий, которые могут быть истолкованы в качестве коррупционных с позиции FCPA или британского Закона о подкупе 2010 г.

²⁷ Специальная сессия была посвящена изучению проблемы, каким образом арбитры должны относиться к коррупционным проявлениям, если правительство принимающего государства не может противостоять коррупции. См.: ICSID Law Review, v.25, 2010, Spring, № 1, pp. 49–78.

²⁸ Предостерегая коллег – инвесторов, предполагающих осуществлять инвестиции в Мексике, Бирме, Монголии, и описывая законодательство этих стран как недостаточно определенное, один из руководителей фирмы, осуществляющей финансовое и инвестиционное консультирование, говорил: «Ваше утверждение о том, что вы знать не знали о коррупционных делах вашего партнера, не будет иметь никакого значения для чиновника, расследующего нарушение FCPA».

²⁹ См. Концепция взаимодействия с институтами гражданского общества, подготовленная Министерством юстиции Российской Федерации.

противодействия коррупции. В то же время одной из причин коррупции является слабая обратная связь граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе в сфере защиты своих прав. Нахождение форм поддержки гражданских инициатив в указанной сфере способствует доведению коллективного мнения граждан до политического руководства, выявлению новых способов противодействия коррупции. Дальнейшего развития требует процедура рассмотрения обращений граждан и институт ответственности должностных лиц за нарушение такой процедуры.

Выработка доктринальных основ противодействия коррупции на индивидуальном уровне обуславливает необходимость изучения социально-психологических аспектов личности, будь то чиновник или обычный гражданин, определяющих нетерпимое отношение человека к коррупции. На сегодняшний день поведенческие аспекты коррупционных проявлений личности изучены недостаточно, в том числе и в контексте мотивации правомерного поведения. Во многом это обусловлено перенасыщением правовой системы карательными санкциями, которые в отсутствие или при незначительном использовании позитивных стимулирующих регуляторов не дают стойкого предупредительного результата, что нацеливает на некоторое изменение основных исследовательских векторов.

4. Единство и универсализация принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах³⁰.

Обеспечение системного подхода к противодействию коррупции в публичной и частной сферах предполагает использование общих начал борьбы с коррупцией: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых инструментов и средств; международного сотрудничества.

³⁰ Подробнее см.: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27; Универсальные принципы противодействия коррупции в публично-правовой и частной сферах // <http://www.ane.ru>

Применения единых принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах требуют и мировые тренды, что в полной мере позволяет реализовывать положения Конвенции ООН против коррупции 2003 г.

В государственном секторе *принцип публичности и прозрачности* деятельности реализуется в таких правовых формах, как опубликование информации, относящейся к деятельности государственных органов, в том числе по итогам аудиторских и иных проверок; декларирование не только доходов, но и расходов государственных и муниципальных чиновников. Одновременно в негосударственном секторе данный принцип обеспечивается посредством внедрения Международных стандартов финансовой отчетности, принятия внутрикорпоративных правил делопроизводства и отчетности сотрудников компаний и иных средств, проверки служащих на причастность к коррупции, проверки деловых операций и т.п.

Принцип недопущения конфликта интересов реализуется и в государственном, и в негосударственном (коммерческом) секторе путем законодательного закрепления обязанности государственных чиновников и сотрудников коммерческих компаний предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов.

Принцип контроля за деятельностью и ответственности должностных лиц осуществляется через использование таких средств, как отчетность и подотчетность, выборность и ротация руководящих кадров, применение санкций в отношении виновных лиц. Данный принцип в равной степени применим в деятельности как государственных органов и учреждений, так и в негосударственных компаний и организаций³¹.

В различных странах мира применяются и другие принципы, комплексная реализация которых также способствует снижению уровня коррупции: презумпция виновности чиновников в коррупции, защита

³¹ См. Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 6–7.

информаторов, свидетелей в уголовных и гражданских судебных разбирательствах против коррупционеров, независимая судебная власть, обеспечение верховенства закона, независимости СМИ, наличие реальной политической конкуренции и др.

В Российской Федерации единство принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах нуждается в дополнительном законодательном оснащении и развитии правоприменительной практики, что, в свою очередь, требует проведения дополнительных научных изысканий.

5. Обоснование и разработка современных антикоррупционных технологий, а также модернизация и адаптация существующих.

В настоящее время доктрина проделала большой путь по обоснованию, признанию и внедрению в государственно-правовую практику известных (юридическая техника) и современных (мониторинг правоприменения, антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, юридическое прогнозирование) юридических технологий. Требуют дальнейшей разработки: нейролингвистическая юридическая техника, информационно-правовые технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных и др.

Классической юридической технологией была и остается *юридическая техника*³², с помощью которой обеспечивается высокий уровень качества правового регулирования и публичного управления, что, в свою очередь, является гарантией недопущения коррупционных проявлений и помогает обеспечивать результативность принимаемых антикоррупционных политических и правовых решений.

Посредством юридической техники предотвращается возможность включения в нормативный правовой акт коррупционных положений на всех этапах его подготовки: начиная с техники формирования нормотворческой

³² «Совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации нормативных актов». Выполнение требований юридической техники позволяет избежать правотворческих ошибок.

идеи и концепции нормативного правового акта, поиска и систематизации предпроектной нормативной правовой информации и заканчивая техникой внесения изменений в нормативные правовые акты и приемами подготовки сопроводительных документов.

С точки зрения борьбы с коррупцией актуальны такие аспекты юридической техники, как:

- логико-теоретические основы структурирования нормативных правовых актов и формулирования дефиниций (в целях недопущения включения в нормативный правовой акт коррупциогенных норм);
- технико-юридические аспекты систематизации российского законодательства (с позиции «расчистки» при помощи систематизации правового пространства России от коллизионных и дублирующихся положений);
- техника юридического прогнозирования, проектирования и экспертизы.

Юридико-техническим основам организации правотворчества и правоприменения уделяется достаточное внимание в трудах Института³³.

В качестве отдельного направления антикоррупционной деятельности можно рассматривать *мониторинг правоприменения*, являющийся действенным каналом обратной связи между государством и обществом. Он представляет собой комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки «жизненного цикла» закона или другого правового акта на всех этапах его создания и применения.

Поскольку на законодательном уровне не предусмотрены основы организации и проведения мониторинга в сфере права, на практике и в современной юридической науке продолжает отсутствовать единая терминологическая позиция, хотя от этого страдает наука, развитие которой

³³ См., например: «Доктринальные основы юридической техники», 2010, г. Москва; «Нормотворческая юридическая техника».

невозможно без согласования терминов — это *sine qua non*, но также и практика.

Жонглирование терминами «мониторинг правоприменения», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг законодательства», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов» и их автономное применение приводит к неполноте анализа: не охватывается либо стадия нормотворчества, либо стадия правоприменения, хотя необходимость вовлечения в мониторинг процессов нормотворчества и правоприменения не оспаривается.

Полагаем обоснованным понимание «правового мониторинга» как охватывающего все стадии создания и «жизни» нормативного акта, включая оценку качества действующих нормативных правовых актов и правоприменительный процесс³⁴.

К правовому мониторингу примыкают: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; социологические исследования, включая опросы специалистов-экспертов и изучение общественного мнения граждан; оценка регулирующего воздействия актов.

Цель антикоррупционной экспертизы, нашедшей свое закрепление на законодательном и подзаконном уровнях, направлена на выявление и исключение из текстов нормативных правовых актов и их проектов положений, способствующих коррупции.

Повышению эффективности антикоррупционного законодательства послужило бы обоснование более четкого ее разграничения с правовой экспертизой по содержанию, результатам, последствиям. Действующая методическая база антикоррупционной экспертизы также требует своего развития. Методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26

³⁴ См: Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М. 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 99.; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30 – 34; Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7.

февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», не предусматривает описания процедуры проведения экспертизы, ее стадий, этапов и методов проведения. Не налажено системное обучение государственных и муниципальных служащих навыкам антикоррупционного анализа. Проводимые в данном направлении тренинги не имеют систематического характера. Кроме того, практически не изученным остается опыт разработки и применения зарубежных методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов³⁵.

Дальнейшее внедрение независимой антикоррупционной экспертизы возможно лишь при четком выявлении и разрешении следующих возникших на практике проблем:

- анализ деятельности большинства федеральных органов исполнительной власти показывает, что государственные служащие не готовы рассматривать независимую антикоррупционную экспертизу как неотъемлемую часть процедуры подготовки и принятия нормативного акта;
- недостаточная проработанность механизма проведения независимой антикоррупционной экспертизы и учета ее результатов.

Полагаем целесообразным нормативно предусмотреть процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов с определением сроков учета ее замечаний, публикацию заключений независимых экспертов на официальных сайтах органов власти и т.п.

Следует отметить, что к проблематике анализа законодательства на предмет его коррупциогенности в науке обращались еще до принятия соответствующего специального законодательства. Так, в 2004 г. была разработана «Методика анализа коррупциогенности законодательства»³⁶, в

³⁵ См. об этом подробно: Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: науч.-практ. пособие. М.: ИЗиСП, 2012.

³⁶ См.: Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров и др. М., 2004.

которой выделены факторы, создающие юридические условия для коррупционных решений и действий.

Институт участвовал в подготовке базовых антикоррупционных документов, в том числе Национального плана противодействия коррупции, федеральных законов о противодействии коррупции, об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также постановлений Правительства РФ, принятых по вопросам антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов.

Совместно с НИЦ ФСБ России Институтом подготовлено научно-практическое пособие «Правовые акты: антикоррупционный анализ», рекомендованное решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 9 сентября 2009 г. к использованию Генеральной прокуратуре Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти.

Целью *оценки регулирующего воздействия (ОРВ)* является выявление положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве инструмента, который используется для рискованной оценки результатов введения предлагаемых новых регулятивных актов или внесения изменений в существующие, ОРВ, в принципе, по некоторым основаниям сходна с социальной и общественной экспертизами, по многим вопросам также перекликается с *экспертизой по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений в целях выявления в них положений,*

*необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности*³⁷.

Представляется целесообразным рассматривать оценку коррупционных рисков комплексно, одновременно вырабатывая механизмы и диагностику предупреждения коррупционных правонарушений. Иными словами, наиболее эффективной могла бы быть разработка *универсального механизма выявления и предупреждения коррупционных рисков и установка определенной последовательности применения этих технологий и корреляции между ними*.

Правовое прогнозирование – также одна из правовых технологий, направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией³⁸.

Следует подчеркнуть, что прогнозирование развития законодательства и практики его применения тесно связано с правовым мониторингом, данные которого могут служить основой прогнозирования³⁹.

Необходимо отметить, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией возможно добиться, постоянно совершенствуя традиционные и применяя современные технологии.

Так, обновлению может быть подвержена такая традиционная технология, как юридическая техника, в которой могут более широко использоваться приемы нейролингвистической техники, усиливающие воздействие юридических текстов на сознание, в том числе на укоренение неприятия моделей коррупционного поведения.

Институт завершает разработку проекта федерального закона «О нормативных правовых актах», предусматривающего в числе прочего и

³⁷ Приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности».

³⁸ В целом под прогнозированием развития законодательства и практики его применения принято понимать разработку научно обоснованных вариантов будущего состояния, динамики развития законодательства, практики его применения, проводимую специально организованными в этих целях исследовательскими коллективами на основе достижений правовой науки, других отраслей знания, а также данных правоприменительной практики.

³⁹ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5; Тихомиров Ю.А. Рекомендации по проведению мониторинга действия законов // Законодательство и экономика. 2008. № 6.

характеристики способов использования новых информационных технологий в правотворчестве и правоприменении.

Следующим направлением современных юридических технологий может быть целевой анализ системы законодательства⁴⁰, отдельных нормативных правовых актов, а также практики их применения, основные задачи которого – выявление факторов, способствующих развитию негативных явлений, и разработка специальных мер, направленных на их устранение и предупреждение этих явлений.

В последние годы развиваются информационно-правовые технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных. Они существенно облегчают работу по анализу действующего законодательства, выявлению его пробелов и противоречий, поиску необходимых правовых решений. Вместе с тем их потенциал в полной мере не используется⁴¹.

⁴⁰ См. об этом: Нормотворческая юридическая техника. / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

⁴¹ См. Хабриева Т.Я. Доклад «Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения» на третьей Международной школе-практикуме молодых ученых и специалистов по юриспруденции (29 –31 мая 2008 г.); Терещенко Л.К. Правовой режим информации. – М., 2007.

II. Учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции

Результаты научных исследований составляют базу для учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. Основными подходами к подготовке учебно-методического обеспечения противодействия коррупции являются:

- 1) разработка базового модуля, ориентированного на все категории слушателей;
- 2) дифференциация учебно-методических комплексов в зависимости от групп слушателей;
- 3) системная связь различных учебных программ («Пирамида программ»).

В настоящее время необходимо обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования, способствовать формированию научных и прикладных знаний слушателей в сфере преодоления коррупции, навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств их предотвращения и преодоления негативных последствий. Добиться этого можно посредством учета системной связи различных учебных программ («Пирамида программ»), в основе которых находится примерная учебная программа как обязательная часть, включающаяся во все иные программы. Последние конкретизируются специальной тематикой, ориентированной на различные категории слушателей. Такой подход позволяет создавать согласованные учебно-методические комплексы, эффективно проводить учебные занятия, соотносить учебные программы с учебными планами и планами научно-исследовательских работ в сфере противодействия коррупции.

Важным направлением формирования антикоррупционного мышления, антикоррупционной правовой культуры в обществе является привитие научных знаний и прикладных навыков в сфере обнаружения и преодоления

коррупционных ситуаций различным категориям лиц и в первую очередь представителям государственной и муниципальной власти, работникам бизнес-структур, государственных компаний и корпораций, учащимся высших и средних учебных заведений. Поэтому ключевой задачей является развитие учебно-методического обеспечения противодействия коррупции посредством:

- развития научных основ противодействия коррупции и, соответственно, разработки научно-практических и монографических изданий по антикоррупционной тематике, служащих необходимым источником подготовки и развития учебно-методического обеспечения в рассматриваемой области;

- разработки методического обеспечения практической деятельности в сфере противодействия коррупции для сотрудников государственных, муниципальных органов и учреждений, представителей бизнес-структур и государственных корпораций;

- подготовки учебных (обучающих) материалов и методических основ организации учебного (образовательного) процесса по тематике противодействия коррупции и антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

1. Разработка монографий, учебников, научно-практических, учебных пособий в сфере противодействия коррупции как источниковедческой основы учебно-методического обеспечения по вопросам борьбы с коррупцией.

Как уже отмечалось, необходимыми источниками учебно-методического обеспечения противодействия коррупции являются монографии, учебники, научно-практические, учебные пособия в сфере противодействия коррупции, подготовленные Институтом и другими научными учреждениями и учебными заведениями. В числе таких изданий:

- 1) монография «Коррупция: причины, проявления, противодействие» / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева (Москва: ИЗиСП, 2012). Монография

представляет собой одну из первых попыток комплексного правового анализа проблем противодействия коррупции, предпринятых в целях исследования причин и типичных проявлений коррупции в обществе, комплексной характеристики международно-правовых стандартов и отечественного законодательства, организационно-правовых и иных мер предотвращения и устранения коррупционных проявлений, проведения сравнительно-правового анализа зарубежной практики. В связи с этим в монографии анализируются доктринальные подходы к противодействию коррупции; детерминанты коррупции, основы международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции. Исследованы правовые и институциональные основы противодействия коррупции в Российской Федерации; рассмотрены механизмы противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы, а также в сфере бизнеса; методы преодоления коррупциогенности нормативных правовых актов. Также был проведен сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных стран о борьбе с коррупцией;

2) монография «Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций» / отв. ред. О.И. Тиунов (Москва: ИЗиСП, 2012). Работа посвящена проблемам имплементации антикоррупционных конвенций в национальную правовую систему и принятия необходимых организационно-исполнительных мер в этой связи. В монографии исследованы доктринальные подходы к имплементации антикоррупционных конвенций; формы выражения международных норм в сфере антикоррупционной деятельности; механизмы имплементации антикоррупционных конвенций; характерные черты имплементации международных антикоррупционных норм в Российской Федерации и зарубежных странах; правовая помощь по уголовным делам о коррупционных правонарушениях как средство имплементации международных норм о противодействии коррупции;

3) научно-практическое пособие «Правовые средства противодействия коррупции» / отв. ред. Н.А. Власенко (Москва: ИЗиСП, 2012). Работа направлена на раскрытие сущности, особенностей и системы правовых средств борьбы с коррупцией, а также формирование у читателей знаний и навыков по противодействию коррупции. В пособии обстоятельно исследуются: теоретико-методологические основы противодействия коррупции, международно-правовое регулирование противодействия коррупции, административно-правовые средства противодействия коррупции, уголовно-правовые меры борьбы с коррупционными фактами, предупреждение коррупции при осуществлении правосудия, гражданско-правовые средства противодействия коррупции в бизнесе, зарубежное законодательство в борьбе с коррупцией;

4) научно-практическое пособие «Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти» / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев (Москва: ИЗиСП, 2012). В пособии анализируются современная организация противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и сложившаяся правоприменительная практика. Основная цель предпринятого исследования – диагностика организационно-правовых и иных мер предотвращения и устранения коррупционных проявлений и разработка методического обеспечения этой деятельности федеральных органов исполнительной власти для достижения максимальной прозрачности, обеспечения публичных интересов, предотвращения и урегулирования конфликта интересов государственных служащих, работающих в федеральных органах исполнительной власти;

5) научно-практическое пособие «Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции» / под ред. Н.Г. Семилютиной (Москва: ИЗиСП, 2012). В работе дается комплексная оценка места и значения предпринимательских структур в противодействии коррупции. В качестве структурных частей пособия выделены: общие подходы к противодействию коррупции и роль предпринимательских структур; проблемы обеспечения

прозрачности корпоративного регулирования; условия формирования прозрачного рынка как средства противодействия коррупции; формы общественного воздействия в целях снижения уровня коррупциогенности на примере деятельности ассоциации российских банков;

б) научно-практическое пособие «Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов» / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор (Москва: ИЗиСП, 2012). В пособии дана характеристика проектов нормативных правовых актов и требований к их законности, обоснованности, рассмотрены потенциальные деформации правовых норм, предложены способы предотвращения и устранения в них дефектов. Даны характеристики субъектов проведения анализа и оценки актов как органами, которые их приняли, так и специальными и независимыми структурами и лицами; процедуры проведения экспертизы.

Институт выступал не только исполнителем научных работ, но и координатором их проведения. В подготовке многих изданий принимали участие представители научных сообществ (НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ВНИИ МВД России, НИИ Счетной палаты Российской Федерации, НИЦ ФСБ России, Института социологии РАН, Института психологии РАН и др.) и органов государственной власти (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и др.).

2. Подготовка методического обеспечения антикоррупционной деятельности.

Наряду с разработкой монографий, научно-практических, учебных пособий в сфере противодействия коррупции Институт осуществляет подготовку методического обеспечения практической антикоррупционной деятельности различных профессиональных групп лиц, например

государственных и муниципальных служащих, работников государственных компаний и корпораций и бизнес-структур. Такие методики и рекомендации служат руководством по антикоррупционной деятельности в их повседневной работе.

1. В целях развития методических основ проведения антикоррупционной экспертизы Институтом подготовлены методические материалы осуществления такого рода деятельности. В рамках подготовки научно-практического пособия «Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов» совместно с НИЦ ФСБ России подготовлены Методические рекомендации по совершенствованию практики применения Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Кроме того, Институтом совместно с Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга разработана Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма государств – членов ЕАГ (Россия, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Индия, Китайская Народная Республика). Основная идея методических рекомендаций заключалась в разработке эффективного алгоритма по проведению антикоррупционной экспертизы законодательства в области ПОД/ФТ государств-членов ЕАГ и конкретизации основных элементов оценочной работы экспертов. В качестве объекта экспертизы в Методике рассматривались не нормативные правовые акты в отдельности, а законодательство государств – членов ЕАГ в рассматриваемой сфере деятельности в целом. В ходе исследования выявлены многие коррупциогенные факторы системного характера, вызванные несовершенством национальных систем законодательства, и прежде всего нормативных правовых актов, а также определены те области регулирования,

в которых в наибольшей степени проявляются коррупциогенные факторы («зоны коррупционного риска»).

2. В настоящее время Институтом ведется работа по созданию методологии проведения международного научного мониторинга проявлений коррупции, направленного на установление истинного уровня коррупции в России и в других государствах мира и разработку научно обоснованных критериев выявления уровня коррупции. При этом значение международного научного мониторинга проявлений коррупции состоит в определении не только статике, но и динамики развития этого социального явления – ее падения и роста – в сравнении с предшествующим годом. Научно обоснованный мониторинг способен вовремя выявлять коррупционные риски и их масштабность, а также сбои в правоприменительной практике и законодательстве, открывающие возможности для проявлений коррупции, что позволит своевременно предпринимать меры по корректировке законодательства и правоприменительной практики.

В основу начатого исследования положен междисциплинарный научный подход, сочетающий методы юридической, экономической, социологической, политологической и других наук. Это позволит учитывать объективные, научно подтвержденные показатели в отличие от некоторых существующих оценок уровня коррупции, методики составления которых не вполне ясны, а порой вызывают сомнения. Предлагается использовать юридические показатели, раскрывающие уровень развития антикоррупционного законодательства, практики его применения, в том числе в рамках уголовной и иной статистики правоохранительных органов. Не менее значимыми являются экономические индикаторы, содействующие выявлению реальных масштабов коррупционных проявлений и их влияния на общественное развитие. Той же цели будут служить социологические индикаторы, направленные на изучение как минимум трех групп: населения в целом, профессионального юридического и правозащитного сообществ и предпринимателей. Также будут приниматься во внимание показатели

международных организаций, в частности Всемирного банка, «Транспаренси Интернэшнл» и др., что позволит повысить уровень полноты и объективности показателей создаваемой методологии международного научного мониторинга.

3. В целях прогнозирования и профилактики коррупционных нарушений Институтом предполагается разработать типовой перечень коррупционных рисков (классифицируемых по видам причин появления, сферам деятельности, источнику происхождения) и методику диагностики коррупционных рисков. В связи с этим предполагается также привлечь для участия в составлении такого перечня и методики представителей иных отраслей знаний, например социологов, политологов, экономистов.

4. В рамках развития методического обеспечения представляется целесообразным вести работы над подготовкой научно-практических рекомендаций по формированию и развитию антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности, для чего необходимо провести исследование различных вопросов, в том числе корреляции между уровнем правосознания, правовой культуры, правовой регламентации и уменьшением уровня коррупции.

При этом вполне перспективным направлением становится разработка этических кодексов государственной и муниципальной службы, кодексов поведения в области предпринимательской деятельности, стандартов или оптимальной практики, которые запрещают коррупцию, взяточничество и связанные с ними противоправные действия при осуществлении коммерческих операций.

5. Институт активно взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу оказания организационно-методической помощи в разработке научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В рамках методического обеспечения деятельности *федеральных органов исполнительной власти* в 2011 году Институтом подготовлены и направлены в Министерство юстиции Российской Федерации предложения:

- к методике определения эффективности механизмов взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции;
- к методике мониторинга применения законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции;
- по вопросу подготовки методических рекомендаций по совершенствованию практики применения ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, Институт подготовил заключения на проекты методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции, подготовленных во исполнение Тематического плана подготовки проектов методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции, одобренного на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции⁴²:

- «Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений»;
- «Обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами»;
- «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих»;
- «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов»;

⁴² Протокол от 16 февраля 2011 г. № 22.

– «Обеспечение эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами в рамках организации противодействия коррупции в федеральном органе исполнительной власти»;

– «Обеспечение повышения результативности и эффективности работы федеральных органов исполнительной власти с обращениями граждан и организаций по фактам коррупции».

Для нужд Министерства образования и науки Российской Федерации Институт в 2011–2013 годы:

– проводит анализ ведомственных нормативных правовых актов, изданных в период с 2004 по 2010 годы, на предмет выявления в них коррупциогенных факторов;

– осуществляет разработку методических рекомендаций по оценке полноты и качества соблюдения федеральными органами исполнительной власти положений законодательства о противодействии коррупции.

В ходе методического обеспечения деятельности *органов государственной власти субъектов Российской Федерации* в 2011 году Институт подготовил:

– предложения к проекту Комплексной Республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 г. в Республике Татарстан, которая оценивается как одна из наиболее содержательных, подробных и сбалансированных антикоррупционных программ в России;

– предложения по совершенствованию программно-целевого управления в сфере противодействия коррупции и экспертизе нормативных правовых актов в данной сфере для Новосибирской области;

– предложения по механизму предотвращения и устранения коррупционных рисков в Калужской области и практические рекомендации для региональных органов государственной власти по использованию оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов для предотвращения и устранения административных барьеров, а также по

использованию правового мониторинга для предотвращения и устранения коррупционных рисков.

В рамках методического обеспечения деятельности *органов местного самоуправления* Институт:

– выступил рецензентом методического пособия «Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан»⁴³, подготовленного НИИ противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань);

– подготовил заключение на проект типовой инструкции ответственного лица по вопросу антикоррупционной политики в муниципальном районе (городском округе).

3. Подготовка учебных (обучающих) материалов и методических основ учебного (образовательного) процесса по тематике противодействия коррупции и антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

Подготовка учебных (обучающих) материалов и методических основ организации учебного (образовательного) процесса по тематике противодействия коррупции и антикоррупционной мотивации поведения в обществе включает в себя:

– составление учебных программ для высших учебных заведений, учебно-методических комплексов повышения квалификации, в том числе преподавательского состава, осуществляющего подготовку по учебным программам в сфере противодействия коррупции, а также учебных пособий по тематике противодействия коррупции и антикоррупционной мотивации поведения в обществе;

⁴³ Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклаков, А.Ю. Панкратов и др. Казань, 2012.

- разработку методических рекомендаций по вопросам образовательной деятельности в области противодействия коррупции;

- проведение экспертизы проектов учебных программ и учебно-методических комплексов по противодействию коррупции, подготовленных научно-исследовательскими и учебными учреждениями;

- подготовку обучающих материалов для распространения знаний о вреде коррупции, способах противодействия этому явлению среди населения и формирования антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

1. В рамках осуществления функции по учебно-методическому обеспечению противодействия коррупции Институтом проведена работа по обобщению и сравнительному исследованию существующих образовательных программ и учебно-методических комплексов по антикоррупционной проблематике.

Институтом было проанализировано более 30 программ по антикоррупционному образованию, в частности исследовались соответствующие программы Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Высшей школы экономики, Российской правовой академии при Минюсте России, Счетной палаты Российской Федерации, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В результате было выявлено, что программы по антикоррупционному образованию, разработанные в данных учреждениях, имеют достаточно высокий теоретический уровень, представляют научный и практический интерес для лиц, обучающихся по ним. Между тем такие программы не имеют единства в методологических подходах, содержании учебной дисциплины, изучаемых дидактических единицах, учебно-методическом обеспечении.

Например, учебно-методический комплекс, подготовленный Минюстом России, посвящен вопросам противодействия коррупции и предупреждения коррупционных рисков в профессиональной деятельности служащих органов

государственной власти, при этом учебный материал структурирован по восьми разделам. Учебная программа Высшей школы экономики «Антикоррупционные механизмы в сфере государственного управления» разделена на два раздела и четыре модуля, которые в целом посвящены общемировым проблемам борьбы с коррупцией, их путям решения и антикоррупционным стандартам осуществления отдельных видов государственной деятельности. Содержание учебной программы, реализуемой Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации, построено в большей степени на криминологическом анализе коррупции и оценке роли прокуратуры в противодействии коррупции.

2. Особое внимание уделяется составлению программ повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.

Законодательством Российской Федерации (Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») предусматривается повышение квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих по антикоррупционной тематике. Однако соответствующие предписания в настоящее время реализуются не в полной мере. Так, в 27 субъектах Российской Федерации не действуют программы противодействия коррупции, в которых, как правило, планируются мероприятия по повышению квалификации по антикоррупционной тематике. В 27 субъектах Российской Федерации действие программ истекло (преимущественно в 2011 году), данных о разработке соответствующих программ на 2012 год и последующие годы в настоящее время не имеется.

В то же время в программах по противодействию коррупции ряда субъектов Российской Федерации закреплены мероприятия по повышению квалификации государственных гражданских служащих с включением в них «антикоррупционной составляющей»:

– Распоряжением Главы Республики Адыгея от 9 декабря 2012 г. № 219-рг «О Комплексной программе «Профилактика коррупции» на 2012–2013 годы» запланированы организация и проведение работы по переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Республики Адыгея с включением в программу антикоррупционной тематики;

– в Республике Марий Эл запланирована организация семинаров и занятий по этическому и правовому просвещению гражданских служащих для формирования нетерпимого отношения к проявлению коррупции (согласно Концепции совершенствования антикоррупционных механизмов на государственной гражданской службе в Республике Марий Эл, регламентации деятельности государственных гражданских служащих Республики Марий Эл (2010–2012 годы), утвержденным распоряжением Президента Республики Марий Эл от 4 февраля 2010 г. № 16-рп). Кроме того, на первое полугодие 2012 г. намечены разработка и внедрение методики подготовки и проведения заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов;

– в перечне мер противодействия коррупции в Красноярском крае (указ губернатора Красноярского края «Об утверждении государственной антикоррупционной программы Красноярского края на 2012–2013 гг.)) предусмотрено усиление антикоррупционной составляющей в образовательных программах дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих края, в том числе: проведение обучающих семинаров по методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; проведение практических семинаров и лекций при повышении квалификации государственных гражданских служащих края по вопросам предупреждения коррупции в органах государственной власти края; участие государственных гражданских служащих, ответственных за

проведение антикоррупционной политики в крае, в конференциях и семинарах по противодействию коррупции;

– в Плате противодействия коррупции в Московской области (утвержден распоряжением губернатора Московской области от 28 декабря 2011 г. № 440-РГ) закреплено обеспечение реализации государственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования «Московский областной учебный центр «Нахабино» программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Московской области и муниципальных служащих Московской области. Указанные программы включают антикоррупционную тематику. Следует отметить, что в 2011 году в учебном центре «Нахабино» по образовательным программам повышения квалификации (с присутствием в них антикоррупционной проблематики) прошли обучение 250 гражданских служащих Московской области.

Между тем общим недостатком учебных программ повышения квалификации государственных гражданских служащих, посвященных антикоррупционной тематике, является небольшой объем учебных часов, как правило 4 ч, что не позволяет охватить даже наиболее важные аспекты проблемы.

Отдельно рассмотрим программы повышения квалификации для муниципальных служащих. Например, Институтом развития дополнительного профессионального образования (г. Москва) составлена программа повышения квалификации для муниципальных служащих «Нормативное правовое регулирование муниципальной службы» в объеме 72 ч, одна из тем которой – «Противодействие коррупции на муниципальном уровне».

В Тюменском государственном университете есть опыт проведения курсов повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих по программе «Государственная политика в области противодействия коррупции» (72 ч).

Югорская школа государственного и муниципального управления (Ханты-Мансийский автономный округ) разработала примерные учебные планы курсов повышения квалификации для муниципальных служащих по программе «Государственный и муниципальный менеджмент», в которых не нашла отражения антикоррупционная тематика.

В целом предварительный мониторинг, проведенный специалистами Института, свидетельствует о том, что в настоящее время обучение по различным учебным программам проводится как ведущими российскими высшими учебными учреждениями, так и отраслевыми организациями, специализирующимися на проведении курсов повышения квалификации. При этом в учебных программах повышения квалификации муниципальных служащих также не наблюдается единства в закреплении антикоррупционной тематики – либо она представлена частично, либо ей посвящена целая программа, либо она не представлена вообще. Вполне очевидно назрела необходимость унификации существующих образовательных программ и учебно-методических комплексов.

3. Во многих субъектах Российской Федерации разработаны и реализуются образовательные программы по антикоррупционной тематике для высших учебных заведений и общеобразовательных учреждений. Характеризуя их, нельзя не остановиться на критических замечаниях:

во-первых, присутствуют программы, в которых вопросы борьбы с коррупцией рассматриваются только в контексте отраслевой проблематики (уголовно-правовой, образовательной и др.). Например, программа спецкурса «Проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией» для студентов юридических факультетов, разработанная Юридическим институтом Дальневосточного государственного университета;

во-вторых, ряд программ рассчитан на «недифференцированную» категорию слушателей. Например, программа повышения квалификации «Предупреждение коррупции и защита от незаконного обвинения в коррупционном преступлении», подготовленная Бурятским государственным

университетом, предназначена для работников федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, лечебных и образовательных учреждений;

в-третьих, известны учебные антикоррупционные программы для учащихся средних школ. В связи с этим возникают вопросы целесообразности изучения в школе данной дисциплины, ее объема, содержания. Например, Институтом развития образования Сахалинской области разработана учебная программа «Противодействие коррупции: исторический опыт, проблемы и пути реализации» для учащихся 9–11 классов общеобразовательных учреждений в объеме 35 ч.

4. Институт проводит исследование существующих в субъектах Российской Федерации мер по антикоррупционной пропаганде и развитию антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

Так, в ряде субъектов России предполагается организация и проведение различных конкурсов и олимпиад образовательных программ по антикоррупционной тематике среди молодежи:

– в постановлении Правительства Республики Дагестан от 11 ноября 2011 г. № 400 «Об утверждении республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012–2014 годы» (вместе с Перечнем мероприятий республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012–2014 годы») предусмотрена организация проведения Минобрнауки Республики Дагестан конкурса среди студентов, аспирантов, молодых ученых на лучшую исследовательскую работу по антикоррупционной тематике;

– на сайте Адыгейского республиканского института повышения квалификации представлена информация о реализации образовательных программ по антикоррупционному воспитанию (например, интегрированный урок литературы и обществознания «Коррупция со времен Гоголя и до наших дней – явление неискоренимое?»; сценарий классного часа «Коррупция: выигрыш или убыток?»; внеклассное мероприятие «Скажи

коррупции: «Нет!»); программа элективного курса по вопросам антикоррупционного образования и воспитания обучающихся»);

– Министерством образования и науки Республики Адыгея запланировано проведение республиканского конкурса методических материалов по проблемам антикоррупционного воспитания детей и молодежи (апрель 2012 г., апрель 2013 г.).

Следует констатировать, что система мероприятий в области антикоррупционной пропаганды среди молодежи не унифицирована, каждый субъект России избирает наиболее подходящую для себя форму, виды, количество мероприятий, что является минусом, так как не позволяет проводить комплексную и систематическую работу с молодежью.

5. По вопросу составления учебных программ для высших учебных заведений и учебно-методических комплексов в сфере противодействия коррупции отметим, что в основе всех образовательных программ должна быть типовая (или примерная) программа как «обязательная часть», «обязательный стандарт» любого другого базового модуля. В качестве таковой может быть использована Типовая учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие», подготовленная Институтом и одобренная решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г. № А4-1270 (Приложение № 1).

Содержание данной учебной программы охватывает причины и типичные проявления коррупции в обществе, характеристику антикоррупционного законодательства, организационно-правовые и социальные меры предотвращения и устранения коррупционных проявлений, технологии оценки правовых актов и действий на коррупциогенность. Учебная программа предусматривает 12 тем, наиболее полно раскрывающих феномен коррупции и основы противодействия этому явлению.

В целях учета и использования соответствующей программы при разработке примерных основных образовательных программ и

дополнительных профессиональных образовательных программ проект учебно-методического комплекса был направлен в Российский союз ректоров, в учебно-методические объединения высших учебных заведений Российской Федерации по классическому университетскому образованию, по юридическому образованию, по образованию в областях социальной работы, таможенного дела, национальной экономики и экономики труда, финансов, учета и мировой экономики, менеджмента (по направлению), менеджмента (по специальностям), производственного менеджмента и информационной безопасности, а также в Академию дополнительного профессионального образования «Учебный центр подготовки руководителей», Академию повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования и Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

В то же время важно указать, что со времени разработки Институтом примерной учебной программы «Коррупция: причины, проявления, противодействие» и ее одобрения Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в 2009 г. прошло уже более трех лет, и стандарт, закрепленный в программе, нуждается в изменении и дополнении. В связи с этим предлагается «схема» внедрения обязательных знаний по данной тематике в иные учебные программы по принципу «пирамиды» или «дерева целей» (Приложение № 1):

- программы для государственных и муниципальных служащих;
- программы для бизнес-структур;
- программы для преподавателей, ведущих занятия по антикоррупционной тематике;
- программы для студентов высшей школы, в первую очередь по специальностям «юриспруденция» и «государственное и муниципальное управление».

Следует отметить, что учебная программа по противодействию коррупции – динамический и развивающийся документ. В декабре 2011 года

Институт получил обобщенные замечания и предложения для доработки схемы подготовки и использования антикоррупционных программ от Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Контрольного управления, Экспертного управления Президента РФ и ГПУ Президента РФ. Большинство из них Институт учел при ее доработке. Избранный подход поддержан ведущими образовательными учреждениями России (например, РАНХиГС).

По результатам совещания в Минобрнауки России 13 июля 2012 г. принято решение о том, что на основе подготовленной Институтom примерной учебной программы «Коррупция: причины, проявления, противодействие» Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ будет осуществляться подготовка педагогических работников ежегодно в количестве до 85 человек в рамках трехдневных семинаров. Кроме того, разработанная Институтom Схема была рекомендована Министерством образования и науки Российской Федерации для применения учебно-методическими объединениями⁴⁴.

В результате использования дифференцированного подхода к разработке учебно-методических комплексов Институтom практически завершена работа над следующими материалами:

– универсальная модель учебной программы спецкурса *«Механизмы противодействия коррупции и меры профилактики коррупционных правонарушений»* (Приложение № 2) по специальности юриспруденция, предназначенная для введения лекционных и семинарских занятий по тематике противодействия коррупции в учебный процесс высших учебных

⁴⁴ Схема была направлена в Российский союз ректоров, в учебно-методические объединения высших учебных заведений Российской Федерации по классическому университетскому образованию, по юридическому образованию, по образованию в области социальной работы, в области таможенного дела, в области национальной экономики и экономики труда, в области финансов, учета и мировой экономики, в области менеджмента (по специальностям), в области информационной безопасности. Схема была также направлена в Академию дополнительного профессионального образования «Учебный центр подготовки руководителей», в Академию повышения квалификации и профессиональной подготовки работников образования и в Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для учета и использования при разработке примерных основных образовательных программ и дополнительных профессиональных образовательных программ.

заведений, с учетом опыта подготовки соответствующих программ в российских учебных центрах и образовательных учреждениях.

Цель данного спецкурса – распространение знаний по вопросам генезиса коррупционных проявлений и механизма антикоррупционной деятельности среди учащихся высших учебных заведений и вовлечение их в активную научно-исследовательскую деятельность по соответствующей тематике;

– учебная программа *«Противодействие коррупции в частной сфере и участие бизнес-образований в реализации антикоррупционной стратегии»* (Приложение № 3), рассчитанная на повышение квалификации работников бизнес-структур по тематике противодействию коррупционным проявлениям в частной сфере, в области профилактики нарушений коррупционной направленности, предупреждения коррупционных рисков в частном секторе и прогнозирования их негативных последствий.

В качестве тем занятий предлагаются следующие: коррупционные проявления в современном обществе; международные стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции в частной и публичной сферах; правовые основы противодействия коррупции в России; сущность и значение коррупции в бизнес-структурах; коррупционные правонарушения в бизнес-сфере; коррупционные проявления в отношениях с публичными органами; содержание и меры предупреждения коррупции в частной сфере; антикоррупционный аудит как инструмент выявления, преодоления и предупреждения коррупционных рисков и нарушений; актуальные проблемы ответственности за коррупционные нарушения в частной сфере.

Учебная программа предполагает проведение для сотрудников бизнес-структур специальных тренингов, ориентированных на привитие необходимых навыков по противодействию коррупции в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе в отношениях с публичными органами;

– учебная программа *«Противодействие коррупции и деятельность государственных корпораций»* (Приложение № 4), ориентированная на повышение уровня знаний о коррупционных проявлениях и методах противодействия им сотрудников государственных корпораций.

Программа включает в себя занятия по темам: коррупционные проявления в современном обществе; международные и национальные стандарты противодействия коррупции; реализация антикоррупционной стратегии в практике государственных корпораций; конфликт интересов в государственных корпорациях; обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; нормативно-организационные аспекты открытости (прозрачности) деятельности государственных корпораций; антикоррупционный аудит государственных корпораций как инструмент выявления, преодоления и предупреждения коррупционных рисков и нарушений; актуальные проблемы возложения ответственности за коррупционные нарушения;

– учебная программа *«Противодействие коррупции и профилактика коррупционных правонарушений в системе государственного и муниципального управления»* (Приложение № 5), рассчитанная на повышение квалификации по антикоррупционной проблематике государственных и муниципальных служащих.

Программа структурирована по следующим темам: коррупция: сущность, причины возникновения, виды и формы проявления; международно-правовая основа противодействия коррупции; система антикоррупционного законодательства в России; основные направления деятельности органов публичного управления в сфере противодействия коррупции; коррупционные проявления в системе государственной и муниципальной службы и механизмы противодействия им; способы предупреждения коррупционных проявлений; антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности в системе государственной и муниципальной службы; формирование и развитие антикоррупционной мотивации в

профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих; юридическая ответственность за преступления коррупционной направленности в системе государственного и муниципального управления.

В целом предлагаемые Институтом структуры антикоррупционных образовательных программ, их будущие модели учитывают специфику профессиональной деятельности работника (слушателя). При разработке соответствующих учебных программ антикоррупционной тематики Институт использует комплексный подход, что позволяет согласованно проводить антикоррупционное обучение и воспитание.

Кроме того, Институт продолжает разработку моделей учебных программ для средних специальных учебных заведений и школьных учреждений, темы которых предполагается включить в программы общих учебных дисциплин, посвященных развитию знаний о государстве и правоведению. Для решения этих задач предполагается участие Минобрнауки России и его учебно-методических образований.

Также представляется оправданным инкорпорировать в содержание неюридических учебных курсов в высших учебных заведениях вопросы противодействия коррупции. Учебные предметы, такие как политология, социология, экономическая теория, довольно органично включают в себя темы и отдельные вопросы, связанные с антикоррупционной деятельностью. Специализированные предметы, посвященные профессиональной управленческой подготовке менеджеров, требуют большего внимания и аккуратности, однако и эффект от такой инкорпорации более весом. Например, изучение в рамках курса «Теория управления» наряду с основными функциями управления также и дисфункций, одной из которых можно признать коррупцию, формирует общий понятийный аппарат работников органов власти и бизнеса, создает основу для их общего видения практических мер по противодействию коррупции в реальной жизни. Курс «Этика и культура управления» органично включает в себя темы,

посвященные основным нравственным ориентирам и морально-этическим нормам современной сферы управления, противостоящим коррупции.

Важно указать на то, что Институтом разрабатываются материалы, служащие специальной учебно-методической основой организации противодействия коррупции и правового просвещения по отдельно взятым вопросам. В частности, к таким материалам относится учебно-методический комплекс «Оценка коррупциогенности нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», позволяющий выявлять те факторы, которые способствуют отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Кроме того, Институтом предполагается разработать учебно-методический комплекс, посвященный механизмам проведения антикоррупционной экспертизы, которая со всей очевидностью становится необходимым направлением деятельности органов публичной власти, так или иначе участвующих в нормативно-правовом регулировании. При этом предполагается учесть и унифицировать опыт подготовки соответствующих программ научными и учебными учреждениями. Тем самым подготовка учебно-методических материалов послужит серьезной методологической и методической основой проведения антикоррупционной экспертизы.

6. Институт выступает рецензентом научно-методических материалов по вопросам борьбы с коррупцией, подготовленных другими учреждениями (например, НИИ противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань)⁴⁵. Кроме того, Институт подготовил предложения по разработанным Минюстом России Методическим рекомендациям «Об организации в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (М. 2011).

⁴⁵ См.: Подробнее С. 42

7. Институт осуществляет подготовку обучающих материалов для распространения знаний о вреде коррупции, способах противодействия этому явлению среди населения и формирования антикоррупционной мотивации поведения в обществе. В связи с этим Институтом ведется разработка брошюр по антикоррупционной тематике для населения в целях вовлечения гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики, формирования антикоррупционного общественного сознания и нетерпимости по отношению к коррупциогенным действиям.

III. Организационные основы научно-методического обеспечения противодействия коррупции

В целях обеспечения комплексного характера исследований, проводимых Междисциплинарным центром по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, а также координации их проведения организационные основы научно-методического обеспечения противодействия коррупции формировались следующим образом:

1. Создание постоянно действующего органа в виде Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (далее – Совет).

2. Использование уже сформированных научных институтов: Ученого совета Института; постоянных конференций и круглых столов.

3. Создание и систематическое проведение крупных международных мероприятий (Евразийский антикоррупционный форум).

4. Проведение ситуационных семинаров и круглых столов.

1. Организационная модель научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Выполняя функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, Институт организует проведение комплексных фундаментальных и прикладных исследований по рассматриваемой проблематике с участием ведущих отечественных и зарубежных научных центров. Темы исследований закреплены в Государственном задании Института на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 гг.

В рамках реализации отмеченных функций Институт разработал План мероприятий по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2011–2013 годы (далее – План), который был рассмотрен и концептуально поддержан в Администрации Президента Российской Федерации (письмо от 4 июля 2011 г. № А71-9165). Для

проведения научно-организационной работы по указанному направлению в Институте с апреля 2011 г. было создано специальное структурное подразделение – лаборатория правовых проблем противодействия коррупции (впоследствии – научный отдел правовых проблем противодействия коррупции)⁴⁶.

Для контроля реализации Плана и содействия Междисциплинарному центру по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции в исполнении его функций образован Междисциплинарный совет по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (далее – Междисциплинарный совет), действующий на основе Положения, утвержденного Ученым советом Института (протокол от 23 января 2012 г. № 01-05/01-УС).

Междисциплинарный совет рассматривает перспективные направления научной и образовательной деятельности в области противодействия коррупции; способствует взаимодействию ведущих российских и зарубежных научно-исследовательских и учебных учреждений по проведению научных исследований в сфере противодействия коррупции; обсуждает результаты фундаментальных, прикладных и ситуационных исследований; заслушивает доклады научных работников ведущих научных и образовательных центров, экспертов, представителей государственных органов, общественных организаций по наиболее значимым и актуальным проблемам противодействия коррупции; рассматривает вопросы научного сотрудничества Междисциплинарного центра с зарубежными научно-исследовательскими и учебными учреждениями, а также иные вопросы, связанные с выполнением мероприятий по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В состав Совета входят ведущие ученые, представляющие Российскую академию наук, научно-исследовательские и образовательные учреждения в области юриспруденции, экономики, социологии, политологии, психологии и других научных дисциплин, представители Администрации Президента

⁴⁶ См. подробнее: <http://www.izak.ru/http%3A/%252Fwww.izak.ru/node/1338>

Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, институтов гражданского общества. Таким образом сложилась организационная модель координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В рамках функционирования Междисциплинарного совета регулярно проводятся расширенные заседания с участием представителей центральных ведомств, ведущих учебных и научных учреждений. В ходе заседаний Междисциплинарного совета обсуждаются наиболее значимые вопросы проведения специальных мероприятий и исследовательских работ по рассматриваемой проблематике⁴⁷.

Работа Междисциплинарного совета позволяет координировать получение аналитических материалов и обмен ими между научно-исследовательскими учреждениями и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представителями организаций, бизнес-структур. Наиболее активно ведется взаимодействие с Министерством экономического развития Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, оказавшими методическую поддержку в проведении исследования практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Налажено активное взаимодействие с органами исполнительной власти Республики Татарстан, Вологодской, Калужской и Тюменской областей. Направляемые ими материалы, в том числе результаты обобщения

⁴⁷ Так, на заседании Междисциплинарного совета 29 февраля 2012 г. рассматривались: информация о ходе исследования региональных программ противодействия коррупции и практики их реализации; реализация разработанных Институтом схем подготовки и использования антикоррупционных учебных программ. (Протокольное решение — Приложение 6). Впоследствии Министерством образования и науки Российской Федерации разработанная Институтом Схема была рекомендована учебно-методическим объединениям. В ходе заседания Междисциплинарного совета 25 июня 2012 г. анализировались: итоги Первого Евразийского антикоррупционного форума, а также подготовленные по результатам его проведения рекомендации; программа международного научного мониторинга проявлений коррупции; результаты исследования практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; взаимодействие со средствами массовой информации при освещении научных и научно-практических мероприятий в сфере противодействия коррупции; научный доклад «Бизнес и коррупция». (Протокольное решение — Приложение 7).

региональной практики в сфере противодействия коррупции, научные и учебно-методические материалы позволяют обеспечить эмпирическую базу для научных исследований в рассматриваемой области.

Особое значение уделяется взаимодействию с представителями институтов гражданского общества, бизнес-структур. Их представители регулярно выступают на заседаниях Междисциплинарного совета, принимают участие в институтских мероприятиях. Так, в качестве содокладчиков на заседании Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции 25 июня 2012 г. выступили заместитель руководителя Службы внутренних аудиторов ОАО «ММВБ РТС» И.В. Глазкова и президент Национального платежного союза А.В. Емелин.

Междисциплинарный центр по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции активно взаимодействует с международными организациями и ведущими научными центрами зарубежных государств⁴⁸: осуществляет обмен научными и учебно-методическими материалами, проводит совместные научные мероприятия. Институт является единственным отечественным научным учреждением, развивающим сотрудничество с Международной антикоррупционной академией (IACA)⁴⁹, имеющей статус самостоятельной международной организации, перед которой поставлены задачи осуществления антикоррупционного образования и профессиональной подготовки и проведения научных исследований проблемы коррупции.

11 июля 2011 г. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, Председатель Попечительского совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ С.Е. Нарышкин провел переговоры в Вене по вопросам сотрудничества России с

⁴⁸ Институт является официальным представителем Фонда континентального права Министерства юстиции Франции, сотрудничает с Германским фондом международного правового сотрудничества, Швейцарским институтом сравнительного права, университетскими и научными центрами других государств мира.

⁴⁹ <http://www.iaca.int>

Австрийской Республикой и участия России в деятельности Международной антикоррупционной академии. В состав российской делегации была включена директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, академик РАН Т.Я. Хабриева. В июне-июле 2011 г. сотрудники Института принимали участие в Международной антикоррупционной летней школе.

Эксперты Института принимают участие во взаимодействии с оценочной комиссией Группы государств против коррупции (ГРЕКО) и другими международными организациями. Например, в 2012 году в Институте проводились рабочие встречи с делегацией Венецианской комиссии (Европейской Комиссии за демократию через право), в ходе которых рассматривались вопросы эффективности избирательного законодательства.

В мае 2011 г. директор Института Т.Я. Хабриева провела пленарное заседание на тему «Государство, бизнес, институты гражданского общества: объединение усилий по противодействию коррупции» в рамках второго Форума ректоров академий государственной службы государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) «Противодействие коррупции и международное сотрудничество в подготовке кадров государственного управления» (Москва – Владимир).

28 мая 2011 г. Институтом в рамках VI Международной школы молодых ученых-юристов был проведен круглый стол российских и китайских ученых: «Совершенствование государственного механизма: опыт Китая и России».

17 октября 2011 г. в Пекине (Китайская Народная Республика) состоялся китайско-российский юридический форум «Исторические традиции и современное развитие», организованный Институтом права Народного университета Китая (Университет Ренмин) и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в ходе этого форума было подписано двустороннее Соглашение о научном

сотрудничестве в области противодействия коррупции. Аналогичные соглашения подписаны также с ведущими научными центрами Казахстана и Республики Беларусь.

6 июля 2012 г. Институт посетила делегация Университета Муфит г. Кум Исламской Республики Иран во главе с проректором Университета профессором Сайед-Масудом Мусави-Карими. Во время встречи обсуждались российский и иранский опыт правового развития, перспективные правовые исследования, системы подготовки юридических кадров в Иране и России, а также планы долговременного научного сотрудничества Института и Университета Муфит.

2. Организация конференций, форумов, круглых столов, семинаров по антикоррупционной тематике

В ходе реализации Плана мероприятий по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2011–2013 годы значительное внимание уделяется проведению научно-организационных мероприятий. Так, в 2011–2012 годах проводились следующие научно-организационные мероприятия в сфере противодействия коррупции:

1. Координационный семинар-совещание⁵⁰ по вопросам обеспечения междисциплинарного взаимодействия в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (28 сентября 2011 г.). Участники семинара-совещания признали целесообразным разработку Программы совместных исследований и их проведение Институтом и координируемыми образовательными и научными учреждениями в целях научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

2. Международная научная конференция на тему «Правовые проблемы противодействия коррупции»⁵¹ (2 ноября 2011 г.). В ходе конференции были обсуждены проблемы имплементации международных конвенций в сфере

⁵⁰ См. подробнее: [http://www.izak.ru/archive?date\[value\]\[date\]=2011-09-28](http://www.izak.ru/archive?date[value][date]=2011-09-28)

⁵¹ См. подробнее: <http://www.izak.ru/node/1222>

противодействия коррупции, развития антикоррупционного законодательства, формирования международных и национальных антикоррупционных стандартов, а также вопросы научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. По итогам конференции был подготовлен сборник материалов Международной научной конференции на тему: «Правовые проблемы противодействия коррупции».

3. Круглый стол «Эффективность институтов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции»⁵², приуроченный к Международному дню борьбы с коррупцией, отмечаемому по инициативе Организации Объединенных Наций (9 декабря 2011 г.). В нем приняли участие представители Администрации Президента Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, ведущие ученые научных и учебных центров России, в том числе Российской академии наук. На круглом столе обсуждались проблемы эффективности международного сотрудничества в противодействии коррупции, зарубежный опыт борьбы с коррупцией в Китае, США, ЕС и других странах.

4. Семинар «Противодействие коррупции в государственных корпорациях, федеральных фондах, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основе федеральных законов» (5–6 апреля 2012 г.). В работе семинара приняли участие руководящие сотрудники государственных корпораций, компаний и фондов⁵³. В ходе семинара обсуждались запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на работников указанных организаций, основные тенденции развития законодательства о

⁵² См. подробнее: <http://www.izak.ru/node/1251>

⁵³ «Росатом», «Ростехнологии», «Агентство по страхованию вкладов», «Банк развития и внешнеэкономической деятельности», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, а также Торгово-промышленная палата Российской Федерации.

противодействию коррупции, а также антикоррупционные стандарты зарубежных государств, действующие в рассматриваемой сфере.

5. Совместная пресс-конференция с Ассоциацией международных фармацевтических производителей (AIPM) на тему «Правовые аспекты взаимодействия представителей фармацевтических компаний и специалистов сферы здравоохранения» (25 апреля 2012 г.)⁵⁴ В ходе пресс-конференции Институт провел презентацию комментария законодательства в части антикоррупционных ограничений, налагаемых на медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности.

6. Первый Евразийский антикоррупционный форум «Правовые инновации в противодействии коррупции» (30–31 мая 2012 г.) при поддержке Государственной Думы Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации. В Форуме приняли участие представители научного сообщества, работники международных и зарубежных организаций, руководители федеральных государственных органов, научных и образовательных учреждений, а также молодые ученые из более 30 стран⁵⁵ и из 50 субъектов Российской Федерации (обзор см. в Приложениях № 8, 9). Всего в Форуме и Школе молодых ученых приняли участие более 400 человек. Видеотрансляция Форума, его декларация и рекомендации размещены на официальном сайте Института⁵⁶.

В рамках Форума проходила VII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов и специалистов, ставшая важной платформой культурного, образовательного и научного развития современного юридического сообщества и организации эффективного общения и сотрудничества исследователей-правоведов России, Казахстана, Беларуси и других стран.

⁵⁴ Ознакомиться с Пресс-релизом можно по адресу: <http://www.izak.ru/node/1337>

⁵⁵ Азербайджан, Армения, Республика Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Украина, Австрия, Болгария, Великобритания, Германия, Индонезия, Китай, Латвия, Польша, США, Франция и др.

⁵⁶ <http://www.izak.ru/node/1294>

Целями проведения указанных мероприятий явилось обсуждение проблем законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере противодействия коррупции, поиск научно-правовых идей и новых подходов в борьбе с коррупцией, а также консолидация регионального (евразийского) научного потенциала в решении этих задач. В рамках указанных мероприятий обсуждались актуальные проблемы развития современного правового регулирования и правоприменения, в том числе связанные с преодолением коррупции, оказанием государственных и муниципальных услуг, формированием благоприятной правовой среды для предпринимательской деятельности, повышением качества государственного управления.

На заключительном Пленарном заседании участники Форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов сформулировали научно-практические предложения по дальнейшему совершенствованию законотворческого процесса и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, часть из которых может быть рекомендована государственным органам для практического применения в преодолении коррупции как негативно-социального фактора. Текст указанных предложений прилагается (Приложение 10).

7. Семинар «Офшоры – зона свободной торговли или темные пятна мировой экономики: поиск оптимального решения для национального регулирования» (21–22 июня 2012 г.). В ходе семинара с докладами выступили представители Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной налоговой службы. В проведении семинара также приняли участие директор Московского филиала юридической компании «Секретан Троянов Шер С.А.»; старший научный сотрудник Центра экономических исследований РИСИ; партнер Консалтинговой группы «ОКНО В КИТАЙ», а также сотрудники Института

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

8. Обучающий семинар «Коррупция в сфере государственного управления: причины, проявления и преодоление» для государственных служащих администрации губернатора Калужской области, Министерства здравоохранения Калужской области, Министерства образования и науки Калужской области, Министерства культуры Калужской области и др. (декабрь 2011 г.).

9. Международный круглый стол «Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере», организованный Институтом совместно с Уполномоченным по правам человека в Воронежской области, членом Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, Т.Д. Зражевской (сентябрь 2012 г.). В пленарном заседании приняли участие губернатор Воронежской области А.В. Гордеев, статс-секретарь – заместитель министра внутренних дел РФ И. Зубов, депутаты Государственной Думы РФ и представители силовых ведомств.

3. Организация исследования практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Важной организационной мерой повышения качества и эффективности научно-методического обеспечения противодействия коррупции, предпринятой Институтом, стал обстоятельный анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Объектом исследования являлись программы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и практика их реализации. Предмет исследования – деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, направленная на реализацию региональных программ противодействия коррупции, координация их деятельности, а

также взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Наряду с общим анализом содержания региональных программ противодействия коррупции на примере субъектов Российской Федерации, входящих в разные федеральные округа, были проведены выездные эмпирические исследования, позволившие получить целостное представление об исследуемом объекте на региональном уровне, его количественных и качественных параметрах⁵⁷. Исходной позицией исследования стал базовый подход Национальной стратегии противодействия коррупции, предполагающий реализацию системы последовательных мер, требующих согласованных усилий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях⁵⁸.

По результатам проведенного исследования Институтом был подготовлен сводный Аналитический доклад о результатах анализа практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложениях по повышению их эффективности⁵⁹. Проведенные исследования послужили основой для разработки рекомендаций и предложений по совершенствованию практики реализации региональных программ противодействия коррупции.

⁵⁷ В рамках выездных исследований осуществлялся также выборочный анализ реализации программ противодействия коррупции муниципальных образований (на примере разных видов муниципальных образований – поселений, муниципальных районов и городских округов). Так, сотрудники Института в период с 10 октября 2011 г. по 13 апреля 2012 г. выезжали в Астраханскую область, Липецкую область, Республику Саха (Якутия), Ставропольский край, Тюменскую область, Вологодскую область.

⁵⁸ Институтом исследовались: нормативное правовое обеспечение реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; институциональные основы реализации региональных программ противодействия коррупции; проблемы соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции; реализация мероприятий программ в наиболее коррупциогенных сферах государственного управления; организация профилактической работы. Кроме того, анализировались информационные и кадровые аспекты реализации программ, а также практика проведения антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В ходе исследования осуществлялся социологический мониторинг реализации региональных программ противодействия коррупции.

⁵⁹ См.: Аналитический доклад Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Анализ практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложения по повышению их эффективности» М., 2012.

4. Информационное освещение деятельности Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В рамках информационного освещения деятельности Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции на официальном сайте Института⁶⁰ (далее – сайт) регулярно размещается информация о его деятельности. Приводится описание выполняемых Центром функций и правовых оснований их осуществления.

В разделе «Анонс новостей» сайта регулярно размещается информация о планируемых мероприятиях, их программах и участниках⁶¹. При этом в содержание страниц включаются фото и видеоматериалы, аудиозаписи. Ведется онлайн трансляция крупных мероприятий.

Кроме того, на сайте размещается информация о заседаниях Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, в том числе повестки дня и стенограммы заседаний, презентации научных докладов.

В разделе «Издания» приводится информация о новых публикациях Центра, в том числе на иностранных языках.

Проведение регулярных и ситуационных научных мероприятий освещается в средствах массовой информации федерального и регионального значения. Проведение Первого Евразийского антикоррупционного форума освещалось следующими информационными ресурсами:

официальным сайтом партии «Единая Россия» (Первый Евразийский антикоррупционный форум. Репортаж ER.RU; В.В. Путин: «Необходимы жесткие антикоррупционные стандарты в правоприменительной практике»; С.Е. Нарышкин: «Парламентариям отводится ключевая роль в построении правового пространства евразийских государств»);

⁶⁰ <http://www.izak.ru/>

⁶¹ <http://www.izak.ru/node/1294>

Российской газетой. Федеральный выпуск № 5794 (121): статья «Индекс «чистые руки», в которой правоведы предлагают новые рейтинги по оценке уровня коррупции; федеральный выпуск № 5795 (122): статья «Спецназ против взяток», где правоведы предлагают усилить парламентский контроль и подумать над возрождением спецподразделений по борьбе с мафией и коррупцией; «Неделя» № 5796 (123): статья «Взятки на просвет», в которой представлены материалы «юридической недели», подготовленные совместно с Ассоциацией юристов России;

Российским агентством правовой и судебной информации (статья «Государство сдалось на милость коррупции. Временно или навсегда»);

Financial Journal/Caspian Energy: «Начал работу первый Евразийский антикоррупционный форум»;

информационным агентством «ФК Новости»: «В Счетной палате РФ открылся Первый Евразийский антикоррупционный форум»;

областной газетой (Свердловская область): «В Москве завершился Первый Евразийский антикоррупционный форум».

Дирекция Центра и его научные сотрудники систематически участвуют в пресс-конференциях по антикоррупционной тематике. Так, 25 апреля 2012 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провел совместную пресс-конференцию с Ассоциацией международных фармацевтических производителей (AIPM) на тему «Правовые аспекты взаимодействия представителей фармацевтических компаний и специалистов сферы здравоохранения». В ходе пресс-конференции Институт провел презентацию комментария законодательства в части ограничений, налагаемых на медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности⁶².

⁶² См. подробнее: <http://www.izak.ru/node/1337>

На официальном портале органов власти Воронежской области в сети Интернет⁶³ размещена информация о работе Международного круглого стола «Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере», проведенного 21 сентября 2012 г. в Воронеже Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ совместно с Уполномоченным по правам человека в Воронежской области.

Повышение эффективности координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции требует согласованных усилий всех участников научного и образовательного процесса. В связи с этим необходимо расширить обмен научными и учебно-методическими материалами в сфере противодействия коррупции с научными учреждениями и учебными заведениями, федеральными органами исполнительной власти.

Представляется целесообразным направлять отчетность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об исполнении требований антикоррупционного законодательства в Междисциплинарный центр по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. Это позволит обобщать и изучать ведомственную и региональную практику применения законодательства о противодействии коррупции, выявлять наиболее проблемные сферы и осуществлять подготовку научно-обоснованных рекомендаций по ее совершенствованию.

Кроме того, рекомендуется рассмотреть вопрос о создании единого информационного банка данных, систематизирующего результаты проведенных научных исследований по рассматриваемой тематике и эмпирический материал, поручив его ведение Междисциплинарному центру по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. Это позволит не «распылять» усилия, сосредоточиваясь на научном анализе слабоизученных теоретических

⁶³ См. подробнее: <http://www.govvrn.ru>

проблем, а также обеспечить доступ экспертов к актуальной информации, характеризующей состояние коррупции.

IV. Апробация результатов научно-методического обеспечения противодействия коррупции

Среди наиболее значимых результатов деятельности Института в части научно-методического обеспечения противодействия коррупции за последний период необходимо указать следующие:

1. Подготовлена и передана «схема» внедрения обязательных знаний по данной тематике в иные учебные программы по принципу «пирамиды» или «дерева целей»: программы для государственных и муниципальных служащих; программы для бизнес-структур; программы для преподавателей, ведущих занятия по антикоррупционной тематике; программы для студентов высшей школы по специальностям «юриспруденция» и «государственное и муниципальное управление». Предлагаемые Институтом структуры антикоррупционных образовательных программ, их модели учитывают в основном специфику профессиональной деятельности работника (слушателя).

2. Завершена разработка модели учебной программы по дисциплине «Механизмы противодействия коррупции и меры профилактики коррупционных правонарушений» для высших учебных заведений, унифицирующей опыт подготовки соответствующих программ в российских учебных центрах и образовательных учреждениях.

3. Продолжается работа в части разработки моделей учебных программ средних специальных учебных заведений и школьных учреждений, темы которых предполагается включить в программы общих учебных дисциплин, посвященных развитию знаний о государстве и правоведению.

4. Разработаны материалы, служащие специальной учебно-методической основой организации противодействия коррупции и правового просвещения по отдельно взятым вопросам. В частности, к таким материалам относится подготовленный Институтом учебно-методический комплекс «Оценка коррупциогенности нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов», позволяющий выявлять те факторы, которые способствуют отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Кроме того, Институтом предполагается разработать учебно-методический комплекс, специально посвященный механизмам проведения антикоррупционной экспертизы, при этом предполагается учесть и унифицировать опыт подготовки соответствующих программ научными и учебными учреждениями. Соответствующие материалы предполагается апробировать в ходе проведения специальных семинаров в образовательных учреждениях.

5. В 2012 году подготовлены научно-практические пособия и монографии, служащие общей теоретической основой исследования антикоррупционных практик. В числе таких изданий:

монография «Коррупция: причины, проявления, противодействие»;

монография «Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций»;

научно-практическое пособие «Правовые средства противодействия коррупции»;

научно-практическое пособие «Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти»;

научно-практическое пособие «Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции».

6. Проведены теоретические исследования в целях получения и развития знаний о средствах противодействия коррупции, перспективах их использования. На их основе были подготовлены:

– научно-практическое пособие «Механизм правового мониторинга», специальные главы которого посвящены антикоррупционному мониторингу (гл. 5) и оценке регулирующего воздействия в механизме правового мониторинга (гл. 6);

– научно-практическое пособие «Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов»;

– Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма государств-членов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ).

В настоящее время Институтом завершается разработка специального научного отчета «Исследование проблем мониторинга правоприменения в сфере противодействия коррупции», а также Методических рекомендаций по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции.

7. Осуществляется разработка методологии проведения международного антикоррупционного мониторинга на основе социологических и правовых индикаторов выявления коррупции. В числе таких индикаторов можно выделить, в частности, информационную доступность органов публичной власти, фактическую доступность органов публичной власти, ясность и точность требований нормативных и индивидуальных правовых актов, препятствия в осуществлении прав и законных интересов. Применение соответствующей методологии предполагается прежде всего в государствах – участниках евразийского правового пространства.

8. В текущем году планируется проведение исследования теоретических и практических проблем борьбы с коррупцией, определение перспектив развития и мер по совершенствованию научно-методического обеспечения противодействия коррупции, в связи с чем Институт продолжает предпринимать необходимые организационные меры. Например, в настоящее время ведется обработка результатов проведенного 21 сентября 2012 г Международного круглого стола «Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере», который был проведен Институтом в городе Воронеже при поддержке Уполномоченного по правам человека в Воронежской области.

9. По результатам проведения Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов были выработаны рекомендации, значимые для развития научно-методических основ противодействия коррупции. В частности, было принято решение содействовать активному формированию инновационных научных подходов и концепций к противодействию коррупции по следующим вопросам:

- преодоление коррупционных проявлений в системе государственной и муниципальной службы;
- обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;
- расширение системы правового просвещения населения;
- совершенствование методических и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- устранение административных барьеров, препятствующих созданию благоприятных условий для развития предпринимательства и привлечения инвестиций;
- совершенствование современных юридических технологий противодействия коррупции посредством координации усилий представителей гуманитарных наук;
- формирование единой антикоррупционной стратегии на евразийском пространстве.

В целях реализации указанных рекомендаций предполагается предусмотреть соответствующие мероприятия в Плане научно-исследовательских работ Института на 2013 год

10. Установлены научные связи и сформированы списки отечественных и зарубежных экспертов в сфере противодействия коррупции.

Статистические данные о результатах деятельности по научно-методическому обеспечению противодействия коррупции за 2011–2012 гг.:

Проведено:

форумов – 1 (более 400 участников);
конференций – 2 (более 300 участников);
семинаров – 4 (более 150 участников);
круглых столов – 2 (более 150 участников);
Школ молодых ученых – 2 (более 800 участников).

Подготовлено:

монографий – 2;
пособий – 4;
научных статей – 12 (в «Журнале российского права» – 8, в «Журнале зарубежного законодательства и сравнительного правоведения» – 4).

В рамках научно-правового обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти Российской Федерации Институт принимает активное участие в обновлении и развитии российского законодательства.

Продолжается участие:

– в работе Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (41 заседание в 2011 году; 31 заседание в 2012 году);

– в совещании Администрации Президента Российской Федерации по законопроектам (более 20 заседаний в 2011 году; более 10 заседаний в 2012 году);

– в работе Правительственной комиссии по проведению административной реформы (17 заседаний в 2011 году; 6 заседаний в 2012 году);

– в Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции;

– в рабочей группе по подготовке Доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

В 2011 г. подготовлено более 1600, а за 8 месяцев 2012 г. – более 1200 заключений, справок, аналитических материалов, иных ответов на запросы Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных государственных органов и должностных лиц.

Из них непосредственно по вопросам противодействия коррупции – более 70, в том числе заключения и предложения:

– к проекту Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.;

– к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»;

– к проекту федерального закона «О ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»;

– к проектам документов о присоединении Российской Федерации к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

– к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения возможности проведения проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих и муниципальных служащих»;

– к проекту федерального закона «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»;

– к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения ответственности за коррупционные преступления»;

– к проекту федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации»;

– к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.

Институт участвует в работе более 30 комиссий, экспертных советов и рабочих групп, в том числе: Экспертного совета Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан; Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации – в секциях по экономической и социальной безопасности и по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности; Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации; Межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы; Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия; Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Экспертного совета при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Экспертного совета Счетной палаты Российской Федерации; Общественного совета Министерства юстиции Российской Федерации; Научного совета ФМС России; Общественного совета ФМС России; Научно-экспертного совета при

Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; Научно-экспертного совета при Комитете по делам национальностей Государственной Думы Совета Федерации Российской Федерации; Научно-консультативного совета Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Научно-консультативного совета Верховного Суда Российской Федерации; Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации; Аттестационной комиссии Министерства регионального развития Российской Федерации; Методического совета при Минюсте России по государственной регистрации актов гражданского состояния; Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации; Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации; Рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссии Аппарата Государственной Думы Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; Комиссии представительства Правительства Тюменской области в органах государственной власти Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Тюменской области и урегулированию конфликта интересов.

Выводы

Современное состояние научного осмысления проблем коррупции характеризуется постепенным переходом от сугубо криминологического и криминалистического характера исследований к применению междисциплинарного подхода, ориентированного на консолидацию методологии и методик различных отраслей научного знания, что предусматривает дальнейшее усиление исследований в публичной и частной сферах, интенсификацию изучения международного и зарубежного опыта противодействия коррупции.

В настоящее время предложено универсальное доктринальное определение понятия коррупции; определены параметры экстраполяции единых принципов противодействия коррупции на публичный и частный секторы; исследовано взаимодействие механизмов противодействия коррупции на государственном (федеральном и региональном), местном и индивидуальном уровнях; изучены основания расширения системы запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на публичных должностных лиц, и границы применения правовых и неправовых мер в указанных сферах.

Вместе с тем сохраняют актуальность исследования феномена глобализации и трансформации коррупции в международном и национальном праве; причин, признаков и преодоления коррупциогенности законодательства; категории конфликта интересов и механизмов его предотвращения и урегулирования; практики применения антикоррупционного законодательства в негосударственных организациях и т.д.

Объективность фундаментальных и прикладных исследований, проводимых, в сфере противодействия коррупции, предполагает расширение возможностей доступа к эмпирическим материалам органов государственной власти. В связи с этим представляется целесообразным полноценное

использование информационно-аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Развитие научно-методического обеспечения противодействия коррупции предусматривает преобразование научных результатов в методические рекомендации, направленные на формирование прикладных навыков противодействия коррупции. Ключевыми задачами здесь являются публикации научно-практических и монографических изданий по антикоррупционной тематике; разработка методического обеспечения практической деятельности в сфере противодействия коррупции для сотрудников государственных, муниципальных органов и учреждений, представителей бизнес-структур и государственных корпораций. В связи с этим целесообразно производить периодическое обновление методических рекомендаций, подготовленных во исполнение Тематического плана подготовки проектов методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции, одобренного на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. При этом необходимо учитывать изменение законодательства и мнения практиков при подготовке соответствующих докладов председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Наряду с этим важно обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования с тем, чтобы способствовать формированию научных и прикладных знаний в сфере преодоления коррупции, привитию навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств предотвращения и преодоления связанных с ними негативных последствий слушателям по программам повышения квалификации, а также учащимся высших и средних учебных заведений. Реализация этой задачи предполагает содействие Министерства образования и науки Российской Федерации по

внедрению в образовательный процесс разрабатываемых учебно-методических материалов.

В целях апробации результатов научной работы необходимо наладить постоянное взаимодействие с Международной антикоррупционной академией (ИАСА) и авторитетными зарубежными научными центрами. Это может быть достигнуто путем реализации совместных исследовательских проектов, подготовки и обмена научными и учебно-методическими материалами, вовлечения представителей российской науки в образовательный процесс в данных центрах.

Научный руководитель – директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Т.Я. Хабриева**

Ответственные исполнители:

Андриченко Л.В. – заведующий Центром публично-правовых исследований, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Спектор Е.И. – заведующий отделом правовых проблем противодействия коррупции, кандидат юридических наук;

Цирин А.М. – заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований, кандидат юридических наук

Грачева С.А. – старший научный сотрудник отдела теории законодательства, кандидат юридических наук

Приложение № 1**Типовая учебная программа
«Коррупция: причины, проявления, противодействие»***Тема 1. Природа коррупции как социального явления*

1. Понятие и признаки коррупции.
2. Содержание коррупции как социально-правового явления. Отношение к коррупции в обществе.
3. Историко-правовой анализ борьбы с коррупцией. Причины коррупции.
4. Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции.

Тема 2. Правовые основы противодействия коррупции

1. Классификации правовых средств и способов противодействия коррупции.
2. Нормативная правовая база противодействия коррупции.
3. Конституционные основы противодействия коррупции.
4. Международные правовые акты в сфере противодействия коррупции.
5. Трудовое законодательство и преодоление коррупции.
6. Гражданское законодательство и предупреждение коррупции.
7. Гражданское и гражданское процессуальное законодательство в противодействии коррупции.
8. Административные правовые меры противодействия коррупции.
9. Уголовное законодательство и борьба с коррупцией.
10. Нормативное правовое обеспечение противодействия коррупции в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации.
11. Правовые основы противодействия коррупции в зарубежных странах (зарубежный опыт правового регулирования противодействия коррупции).

Тема 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

1. Деформация правовых норм.
2. Типология коррупциогенных факторов и критерии их оценки.

3. Антиторрупционная экспертиза (понятие, субъекты, порядок проведения). Подготовка заключений.

4. Методические рекомендации по проведению антиторрупционной экспертизы.

Тема 4. Государственные и муниципальные служащие, их статус и коррупционные риски служебного поведения

1. Правовое положение государственного служащего. Пределы служебного усмотрения.

2. Факторы, влияющие на формирование коррупциогенного сознания государственного и муниципального служащих.

3. Основные проявления коррупции в системе государственной службы и способы противодействия.

4. Обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей.

5. Организация предоставления государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

6. Выявление, преодоление и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службах.

7. Обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

8. Обеспечение подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений проведения проверок.

Тема 5. Способы преодоления коррупции в государственном и муниципальном управлении

1. Правовой статус государственного органа и органа местного самоуправления, коррупционные правонарушения при его реализации.

2. Проблемы упорядочения государственных функций.

3. Полномочия государственных и муниципальных органов в сфере противодействия коррупции.

4. Использование административных процедур и регламентов. Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, предоставления государственных услуг в электронной форме.

5. Устранение административных барьеров (правомерность и законность отношений с бизнес-структурами).

6. Институциональная основа противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации и органах местного самоуправления.

7. Антикоррупционные программы государственных органов и органов местного самоуправления. Опыт и проблемы реализации.

Тема 6. Способы предотвращения коррупционных рисков

1. Формирование правосознания и антикоррупционного поведения в обществе.

2. Упорядочение правового обеспечения государственного управления.

3. Мониторинг возможных коррупционных ситуаций.

4. Диагностика поведения участников управленческих, экономических и иных отношений.

Тема 7. Типичные коррупционные правонарушения

1. Основные виды правонарушений коррупционного характера в системах государственной и муниципальной служб.

2. Эффективность конкурсных процедур по поводу использования государственного и муниципального имущества, средств соответствующих бюджетов.

3. Коррупционные правонарушения при осуществлении закупок, поставок, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

4. Рейдерство как типичное коррупционное проявление.

5. Оказание публичных услуг гражданам и юридическим лицам и коррупция.

6. Коррупционные правонарушения в сфере лицензирования и иного осуществления контрольно-разрешительной деятельности.

7. Уязвимость процедур регистрации юридических лиц, сделок с недвижимостью.

8. Коррупционные риски в процессе подготовки, принятия и реализации законов и иных нормативных правовых актов.

9. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе. Порядок его предотвращения и урегулирования.

Тема 8. Юридическая ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения

1. Понятие и виды юридической ответственности за коррупционные правонарушения.

2. Уголовная ответственность.

3. Административная ответственность

4. Гражданско-правовая ответственность.

5. Дисциплинарная ответственность.

Тема 9. Деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции

1. Оперативно-разыскная деятельность по выявлению и пресечению коррупционных преступлений.

2. Расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях.

3. Органы прокуратуры и иные правоохранительные органы в сфере противодействия коррупции. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

4. Взаимодействие государственных органов при привлечении к ответственности юридических лиц, причастных к коррупции.

Тема 10. Гражданское общество против коррупции

1. Преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры граждан.

2. Роль общественных объединений и СМИ в борьбе с коррупцией.

3. Формирование антикоррупционного общественного мнения и поведения.

4. Общественный контроль как средство противодействия коррупции.

5. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.

Тема 11. Социально-психологические аспекты формирования антикоррупционного поведения

1. Отношение к коррупции в разных слоях общества.

2. Динамика массового сознания граждан и коррупция.

3. Формирование антикоррупционной мотивации.

4. Критерии оценки межличностных отношений.

Тема 12. Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции

1. Международные нормативные правовые акты по противодействию коррупции.

2. Участие России в деятельности международных организаций по противодействию коррупции: Организация Объединенных Наций (ООН), Совет Европы, Группа государств против коррупции (ГРЕКО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

3. Национальное антикоррупционное законодательство: сравнительный анализ и проблемы имплементации норм международных антикоррупционных конвенций.

4. Международный и зарубежный опыт организации антикоррупционного обучения. Деятельность Международной антикоррупционной академии.

Формы обучения и контроля

1. Входное тестирование (по теме 1).
2. Лекции.
3. Семинары.
4. Тренинги.
5. Использование литературы.
6. Рефераты.
7. Выпускная квалификационная работа.

1. Структура антикоррупционной учебной программы для государственных служащих

(Варианты специализации – для федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации)

Темы:

1. Коррупция – причины и проявления.
2. Основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции.
3. Правовая основа противодействия коррупции.
4. Функции федеральных и региональных органов в сфере противодействия коррупции.
5. Правовой статус государственных служащих и противодействие коррупции (полномочия, требования к служебному поведению и виды ответственности).

6. Реализация властных полномочий должностными лицами и коррупция.

7. Сотрудничество с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, и применение в процессе исполнения служебных обязанностей результатов независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

8. Противодействие коррупции в процессе принятия управленческих решений.

9. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

10. Социально-психологические индикаторы личности госслужащего, предрасположенной к коррупции.

12. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности государственных служащих.

13. Типичные ошибки в сфере отношений госслужащих с гражданами и бизнес-структурами.

14. Взаимодействие госорганов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

2. Структура антикоррупционной учебной программы для муниципальных служащих

Темы:

1. Коррупция – причины и проявления.
2. Основные направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.
3. Правовая основа противодействия коррупции.
4. Функции органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.
5. Правовой статус муниципальных служащих (полномочия, требования к служебному поведению и виды ответственности).
6. Управленческое решение: коррупционный аспект.
7. Сотрудничество с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, и применение в

процессе исполнения служебных обязанностей результатов независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

8. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

9. Осуществление дополнительного внутреннего контроля деятельности муниципальных служащих, замещающих коррупциогенные должности.

10. Социально-психологические индикаторы личности муниципального служащего, предрасположенной к коррупции.

11. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности муниципальных служащих.

12. Типичные ошибки в сфере отношений муниципальных служащих с гражданами, общественными объединениями, бизнес-структурами и государственными органами.

13. Взаимодействие муниципальных служащих с гражданами, общественными объединениями в сфере противодействия коррупции.

14. Мониторинг правоприменения в деятельности органов местного самоуправления.

3. Структура антикоррупционной учебной программы для работников бизнес-структур

Темы:

1. Корпоративная коррупция – причины и проявления.
2. Статусные особенности бизнес-структур как предпосылки коррупционных правонарушений (в том числе их проявления в процедурах банкротства).
3. Международные стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции.
4. Правовые и организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации.
5. Коррупционные правонарушения в бизнес-сфере: понятие, виды, ответственность.
6. Договоры и иные сделки бизнес-структур: коррупционный аспект (возможные формы преодоления коррупционных проявлений: при

заключении сделок, в т.ч. на торгах); при исполнении сделок; в связи с изменением и прекращением правоотношений).

7. Коррупционные проявления в отношениях с публичными органами (в связи с государственной регистрацией, лицензированием, аккредитацией, согласованиями, отчетностью и др.). Типичные ошибки в сфере отношений бизнес-структур с госслужащими и муниципальными служащими.

8. Контроль за деятельностью бизнес структур: правовые пределы.

9. Антикоррупционный аудит: понятие, содержание, субъекты.

10. Независимая антикоррупционная экспертиза.

11. Антикоррупционный мониторинг бизнес-структур: понятие, цели, формы осуществления, субъекты, реализация результатов.

12. Взаимодействие бизнес-структур с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

13. Внутрикорпоративная профилактика коррупции.

4. Структура антикоррупционной учебной программы для преподавателей, ведущих занятия по антикоррупционной тематике

Темы:

1. История борьбы с коррупцией.

2. Феноменология коррупции в предметной сфере деятельности.

3. Причины, проявления и последствия коррупционных действий.

4. Формирование негативного отношения слушателей к коррупции.

5. Основные стратегии противодействия коррупции (превентивная, «стратегия войны», смешанная).

6. Правовые основы противодействия коррупции.

7. Роль морали и этики в противодействии коррупции.

8. Институциональные аспекты противодействия коррупции.

9. Антикоррупционный анализ.

10. Подготовка учебно-методических материалов по вопросам противодействия коррупции.

5. Структура антикоррупционной учебной программы для членов (работников) общественных объединений

Темы:

1. Природа коррупции как социального явления, ее причины и проявления.
2. Международные и европейские стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции и опыт его применения.
3. Основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции.
4. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации.
5. Основные характеристики системы противодействия коррупции в Российской Федерации.
6. Уровень коррупционных рисков и измерение коррупции.
7. Типичные коррупционные правонарушения, социально-юридическая ответственность за их совершение.
8. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как мера предупреждения коррупции.
9. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в механизме противодействия коррупции.
10. Моральные и этико-правовые аспекты антикоррупционной деятельности;
11. Участие в системе антикоррупционного правового просвещения граждан.
12. Институты гражданского общества, общественные объединения в противодействии коррупции: взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления.

6. Предложения для дополнений учебных программ вузов (по специальности «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «социология»)

6.1. Введение спецкурса.

6.2. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

7. Предложение для учебных программ средних специальных учебных заведений

7. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

8. Предложение для учебных программ средних общеобразовательных учреждений (школ)

8. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

Программа спецкурса

«Механизмы противодействия коррупции и профилактика коррупционных правонарушений»

Тема 1. Коррупция: сущность, причины возникновения, виды и формы проявления

Коррупция как социальное явление и ее последствия. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы. Деликтологическая характеристика коррупционных проявлений. Виды и формы проявления коррупционных правонарушений.

Тема 2. Международно-правовая основа противодействия коррупции

Международно-правовые акты о противодействии коррупции и конфискации денег, ценностей и иного имущества лиц, совершивших преступления коррупционной направленности. Рекомендации Группы государств против коррупции. Правовые акты Организации экономического сотрудничества и развития в сфере противодействия коррупции. Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском Союзе. Модельное законодательство государств – участников СНГ о противодействии коррупции.

Тема 3. Система антикоррупционного законодательства в России

Конституционно-правовые основы противодействия коррупции. Федеральное законодательство о борьбе с коррупцией. Законодательные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Программы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

Тема 4. Механизмы противодействия коррупции

Содержание противодействия коррупции. Основные принципы антикоррупционной политики. Особенности правового положения субъектов,

осуществляющих противодействие коррупции. Видовая характеристика механизмов противодействия коррупции.

Тема 5. Организационно-институциональные основы противодействия коррупции

Сущность организационно-институциональных основ противодействия коррупции. Роль Президента Российской Федерации в определении основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции. Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Правительство Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Система федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в противодействии коррупции. Влияние органов финансового контроля на антикоррупционную деятельность.

Тема 6. Способы предупреждения коррупционных проявлений

Эффективность политики в сфере противодействия коррупции. Система мер профилактики коррупционных проявлений. Антикоррупционная экспертиза. Антикоррупционный мониторинг реализации нормативных правовых актов. Требования и ограничения с целью антикоррупционных проявлений в системе государственной и муниципальной службы.

Тема 7. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов

Теоретико-методологические аспекты антикоррупционной экспертизы. Порядок и принципы проведения антикоррупционной экспертизы. Федеральные и региональные правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы. Коррупциогенные факторы. Юрико-лингвистическая коррупциогенность. Средства выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах.

Тема 8. Антикоррупционный мониторинг нормативных правовых актов

Понятие антикоррупционного мониторинга законодательства. Система мер и средств по антикоррупционному мониторингу законодательных актов. Субъекты и объекты антикоррупционного мониторинга. Экспертная деятельность Министерства юстиции РФ в оценке коррупциогенности нормативных правовых актов.

Тема 9. Антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности в системе государственной и муниципальной службы

Формы коррупционных проявлений в системе государственной и муниципальной службы. Законодательное обеспечение соблюдения государственными и муниципальными служащими законодательства в сфере противодействия коррупции. Антикоррупционные стандарты поведения государственных и муниципальных служащих. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Порядок исполнения обязанности служащего предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Тема 10. Юридическая ответственность за преступления коррупционной направленности

Уголовная ответственность за коррупционные преступления, посягающие на собственность: публично-правовые отношения в сфере экономической деятельности; посягающие на порядок регулирования отношений в сфере экономической деятельности, запрещающий сделки с преступно приобретенным имуществом; порядок регулирования отношений в сфере экономической деятельности, запрещающий недобросовестную конкуренцию; порядок осуществления внешнеэкономической деятельности; интересы службы в коммерческих и иных организациях; а также уголовная ответственность за коррупционные преступления против общественной безопасности. Административная ответственность за правонарушения коррупционной направленности. Гражданско-правовая ответственность за неправомерные деяния коррупционного характера. Ответственность за коррупционные деяния по законодательству зарубежных государств.

Учебная программа
«Противодействие коррупции в частной сфере и участие бизнес-образований в реализации антикоррупционной стратегии»

Тема 1. Коррупционные проявления в современном обществе

Сущность и значение коррупции в России и за рубежом. Коррупция в публичной и частной сфере. Формы, способы, методы коррупционной деятельности. Социально-экономические последствия коррупционных проявлений. Основы антикоррупционной политики в современном обществе и государстве.

Тема 2. Международные стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции в частной и публичной сфере

Содержание международно-правового регулирования борьбы с коррупцией в частной и публичной сфере. Международно-правовые принципы противодействия коррупционным нарушениям. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16 декабря 1996 года.

Модели зарубежного законодательного обеспечения противодействия коррупции в частной и публичной сфере.

Тема 3. Правовые основы противодействия коррупции в России

Система антикоррупционного правового обеспечения в России. Цели и принципы антикоррупционной политики в России. Указ Президента РФ от 14 апреля 2010 года «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы». Федеральный закон от 22 декабря 2008 года «О противодействии коррупции». Специальное правовое регулирование борьбы с коррупцией в

частной сфере и участия бизнес-сообщества в реализации национальной антикоррупционной стратегии.

Тема 4. Сущность и значение коррупции в бизнес структурах

Содержание и этапы развития коррупции в частном секторе. Экономические риски и последствия коррупционных действий бизнес – структур. Влияние коррупции на показатели эффективности предпринимательской и иной экономической деятельности.

Тема 5. Коррупционные правонарушения в бизнес сфере

Понятие, виды и содержание коррупционных проявлений в частном секторе. Злоупотребление полномочиями и их превышение. Халатность. Недозволенное принятие благ. Коммерческий подкуп. Недозволенное получение и разглашение сведений, содержащих служебную и коммерческую тайну. Коррупция и преступления экономического характера. Коррупция и легализация преступно полученных доходов. Сущность, причины, проявления корпоративной коррупции. Статусные особенности бизнес-структур как предпосылки коррупционных правонарушений (в том числе их проявления в процедурах банкротства).

Тема 6. Коррупционные проявления в отношениях с публичными органами

Сущность и формы коррупционных проявлений в отношениях с публичными органами: в связи с государственной регистрацией, лицензированием, аккредитацией, согласованиями, отчетностью и др. Типичные ошибки в сфере отношений бизнес-структур с госслужащими и муниципальными служащими. Противодействие коррупции как основа экономической безопасности и пределы антикоррупционного вмешательства государства в частную сферу. Меры государственно-частного партнерства в области противодействия коррупции. Взаимодействие бизнес – структур с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Тема 7. Содержание и меры предупреждения коррупции в частной сфере

Правовая диагностика коррупционных рисков и прогнозирование коррупционных проявлений в частном секторе и в отношениях бизнес – структур с публичными органами. Сущность, формы и методы антикоррупционного «оздоровления» бизнеса. Предупреждение и преодоление коррупционных проявлений при заключении и исполнении бизнес – структурами договоров и иных сделок. О значении кодекса добросовестного поведения сотрудников бизнес – структур. Значение разрешения конфликта интересов в частном секторе. Внутрикorporативная профилактика коррупции.

Тема 8. Антикоррупционный аудит как инструмент выявления, преодоления и предупреждения коррупционных рисков и нарушений

Понятие и содержание антикоррупционного аудита. Правовые пределы контроля деятельности бизнес – структур. Цели, формы осуществления, субъекты антикоррупционного мониторинга бизнес – образований. Институт независимой антикоррупционной экспертизы.

Тема 9. Международные стандарты финансовой отчетности

Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) как эффективный инструмент, способствующий гармонизации подходов государств при противодействии коррупции в сфере управления публичными и частными финансами.

Понятие, содержание, цели МСФО, Использование МСФО в качестве критерия допуска к рынкам капитала. Вопросы адаптации национальных стандартов к МСФО или разработка национальных стандартов на основе МСФО.

Тема 10. Актуальные проблемы возложения ответственности за коррупционные нарушения в частной сфере

Современная концепция ответственности за коррупционные правонарушения, совершенных бизнес – структурами. Правовое обеспечение

уголовной и административной ответственности за коррупционные правонарушения. Вопросы введения уголовной ответственности юридических лиц за преступления коррупционной направленности. Меры гражданско-правовой ответственности за коррупционные нарушения в частной сфере.

Учебная программа
**«Противодействие коррупции и деятельность государственных
корпораций»**

Тема 1. Коррупционные проявления в современном обществе

Сущность и значение коррупции в России и за рубежом. Коррупция в публичной и частной сфере. Формы, способы, методы коррупционной деятельности. Социально-экономические последствия коррупционных проявлений. Основы современной антикоррупционной политики.

Тема 2. Международные и национальные стандарты противодействия коррупции

Содержание международно-правового регулирования борьбы с коррупцией. Международно-правовые принципы противодействия коррупционным нарушениям. Документы ООН. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16 декабря 1996 года. Документы Совета Европы. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. Модельные акты.

Антикоррупционное федеральное регулирование противодействия коррупции в России. Цели и принципы национальной антикоррупционной политики. Указ Президента РФ от 14 апреля 2010 года «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы». Федеральный закон от 22 декабря 2008 года «О противодействии коррупции». Региональное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией.

Тема 3. Реализация антикоррупционной стратегии в практике государственных корпораций

Правовой статус государственных корпораций. Антикоррупционные ограничения, запреты, обязанности работников государственных корпораций, федеральных фондов, иных организаций. .Формы и методы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или)

ликвидации последствий коррупционных правонарушений в государственных корпорациях. Меры по борьбе со всеми формами коррупции, взяточничества и связанными с ними противоправными действиями при участии государственных корпораций в международных коммерческих операциях.

Тема 4. Конфликт интересов в государственных корпорациях

Сущность конфликта интересов. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в государственных корпорациях. Основные функции кадровых служб по профилактике коррупционных правонарушений. Обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников государственных корпораций и урегулированию конфликта интересов. О значении кодекса этики или добросовестного поведения сотрудников государственных корпораций для профилактики коррупционных нарушений.

Тема 5. Обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудников государственных корпораций, их супругов и несовершеннолетних детей и механизм ответственности за их непредставление. Организационно-правовые основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего должность в государственной корпорации, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу. Порядок осуществления такого контроля. Механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Тема 6. Нормативно-организационные аспекты открытости (прозрачности) государственных корпораций

Правовое обеспечение информационной открытости (прозрачности) государственных корпораций. Организация работы по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных корпораций.

Инфраструктурное обеспечение доступа к официальной информации, в частности о соблюдении государственной корпорацией стандартов международной финансовой отчетности.

Тема 7. Антикоррупционный аудит государственных корпораций как инструмент выявления, преодоления и предупреждения коррупционных рисков и нарушений

Понятие, содержание и формы антикоррупционного аудита государственных корпораций. Практика применения внутреннего аудита и повышение эффективности работы служб внутреннего аудита. Институт антикоррупционной экспертизы правовых актов в деятельности государственных корпораций. Организация взаимодействия корпораций с органами государственной власти при осуществлении антикоррупционной экспертизы правовых актов.

Тема 8. Актуальные проблемы возложения ответственности за коррупционные нарушения

Современная концепция ответственности за коррупционные правонарушения. Правовое обеспечение уголовной и административной ответственности за коррупционные правонарушения. Вопросы введения уголовной ответственности юридических лиц за преступления коррупционной направленности. Меры гражданско-правовой ответственности за коррупционные нарушения. Пределы гражданского контроля в сфере противодействия коррупции и интересы корпорации: коммерческая тайна.

Учебная программа**«Противодействие коррупции и профилактика коррупционных правонарушений в системе государственного и муниципального управления»****Тема 1. Коррупция: сущность, причины возникновения, виды и формы проявления**

Коррупция как социальное явление и ее последствия. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы. Деликтологическая характеристика коррупционных проявлений. Виды и формы проявления коррупционных правонарушений.

Тема 2. Международно-правовая основа противодействия коррупции

Международно-правовые акты о противодействии коррупции и конфискации денег, ценностей и иного имущества лиц, совершивших преступления коррупционной направленности. Рекомендации Группы государств против коррупции. Правовые акты Организации экономического сотрудничества и развития в сфере противодействия коррупции. Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском Союзе. Модельное законодательство государств – участников СНГ о противодействии коррупции.

Тема 3. Система антикоррупционного законодательства в России

Конституционно-правовые основы противодействия коррупции. Федеральное законодательство о борьбе с коррупцией. Законодательные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Программы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

Тема 4. Основные направления деятельности органов публичного управления в сфере противодействия коррупции

Значение, функции и компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. Взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами при реализации функций по противодействию коррупции.

Тема 5. Коррупционные проявления в системе государственной и муниципальной службы и механизмы противодействия им

Сущность, формы и способы коррупционных нарушений в системе государственной и муниципальной службы. Содержание противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы. Особенности правового положения субъектов, осуществляющих противодействие коррупции. Видовая характеристика механизмов противодействия коррупции. Противодействие коррупции в процессе принятия управленческих решений.

Тема 6. Способы предупреждения коррупционных проявлений

Система мер профилактики коррупционных проявлений. Антикоррупционная экспертиза. Сотрудничество с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, и применение в процессе исполнения служебных обязанностей результатов независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антикоррупционный мониторинг реализации нормативных правовых актов. Мониторинг правоприменения в деятельности органов государственного и муниципального управления. Требования и ограничения с целью антикоррупционных проявлений в системе государственной и муниципальной службы. Взаимодействие госорганов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Тема 7. Антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности в системе государственной и муниципальной службы

Антикоррупционная стандартизация в сфере государственной и муниципальной службы. Законодательное обеспечение соблюдения государственным и муниципальным служащим законодательства в сфере противодействия коррупции. Антикоррупционные стандарты поведения государственных и муниципальных служащих. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной

службе. Порядок исполнения обязанности служащего предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Тема 8. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Социально-психологические индикаторы личности государственного или муниципального служащего, предрасположенной к коррупции. Типичные ошибки в сфере отношений госслужащих с гражданами и бизнес – структурами. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Тема 9. Юридическая ответственность за преступления коррупционной направленности в системе государственного и муниципального управления

Уголовная ответственность за коррупционные преступления, посягающие на собственность: публично-правовые отношения в сфере экономической деятельности; посягающие на порядок регулирования отношений в сфере экономической деятельности, запрещающий сделки с преступно приобретенным имуществом; порядок регулирования отношений в сфере экономической деятельности, запрещающий недобросовестную конкуренцию; порядок осуществления внешнеэкономической деятельности; интересы службы в коммерческих и иных организациях; уголовная ответственность за коррупционные преступления против общественной безопасности. Административная ответственность за правонарушения коррупционной направленности. Гражданско-правовая ответственность за неправомерные деяния коррупционного характера.

Приложение № 6**Протокольное решение**

по итогам расширенного заседания Междисциплинарного совета по
координации научного и учебно-методического обеспечения
противодействия коррупции
от 29 февраля 2012 года

(г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации)

1. Принять к сведению информацию Т.Я. Хабриевой о функциях и основных направлениях деятельности Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

2. Рекомендовать членам Совета до 29 марта 2012 года передать свои предложения по участию в научных исследованиях в области противодействия коррупции (ответственный – А.М.Цирин).

3. Принять к сведению информацию Л.В. Андриченко о ходе исследования региональных программ противодействия коррупции и практики их реализации. Предложить членам Совета принять участие в исследовании проблем противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Учесть информацию Минэкономразвития России (А.А. Юлегин) о мониторинге хода реализации антикоррупционных мероприятий (планов) в органах государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении исследования региональных программ противодействия коррупции.

4. Направить разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации схемы подготовки и использования антикоррупционных учебных программ в Министерство образования и науки Российской Федерации для их учета при подготовке федерального государственного образовательного стандарта.

5. Принять к сведению концепцию ежегодного Евразийского форума против коррупции и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов.

6. Утвердить План заседаний Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2012 год.

Протокольное решение

по итогам заседания Междисциплинарного совета по координации
научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции
от 25 июня 2012 года

(г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации)

1. Одобрить в основном отчет Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) об итогах проведения первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Правовые инновации в противодействии коррупции» (далее – Отчет). Направить Отчет в Международную антикоррупционную академию (ИАСА), а также в Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (UNODC).

2. Институту начать подготовку к проведению второго Евразийского антикоррупционного форума, посвященного экономико-правовым проблемам противодействия коррупции; совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службой при Президенте Российской Федерации, НИУ «Высшая школа экономики» и Институтом экономики РАН подготовить предложения по предполагаемой теме и формату проведения второго Евразийского антикоррупционного форума.

3. Принять к сведению доклад В.И. Лафитского о программе Международного научного мониторинга проявлений коррупции. Рекомендовать членам Совета в срок до 1 сентября 2012 года передать ответственному секретарю Совета А.М. Цирину свои предложения по участию в программе Международного научного мониторинга проявлений коррупции, а также кандидатуры специалистов, которые могут быть привлечены к разработке программы и методики его проведения.

4. Рекомендовать членам Совета в срок до 1 сентября 2012 года подготовить предложения по расширению плана совместных научных фундаментальных и научно-прикладных исследований проблем противодействия коррупции и направить их ответственному секретарю Совета Цирину А.М.

5. Институту обобщить поступившие предложения по расширению плана совместных научных фундаментальных и научно-прикладных исследований проблем противодействия коррупции и с их учетом внести изменения в проект плана научно-исследовательских работ Института и проект государственного задания Институту на 2013-2014 годы.

6. Принять к сведению доклад Н.Г. Семилютиной «Бизнес и коррупция» и выступления содокладчиков (И.В. Глазковой, А.В. Емелиной, В.В. Чубарова). Расширить научные исследования влияния коррупции на общественные отношения в сфере бизнеса, включая вопросы государственно-частного партнерства в области противодействия коррупции.

7. Членам Совета оказывать содействие в освещении в средствах массовой информации научных и научно-практических мероприятий в сфере противодействия коррупции.

Обзор пленарного заседания

Пленарное заседание Форума 30 мая 2012 года открыли председатель Счетной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор *С.В. Степашин* и директор ИЗиСП, академик Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ *Т.Я. Хабриева*.

С докладом «Международное сообщество в борьбе с коррупцией» выступил Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Попечительского совета ИЗиСП, доктор экономических наук *С.Е. Нарышкин*. Он отметил, что главными направлениями в противодействии коррупции являются борьба за нравственность и искоренение правового нигилизма, формирование у каждого человека неприятия коррупции, антикоррупционного мышления, правосознания. Россия последовательно выстраивает государственную политику борьбы с коррупцией, о чем свидетельствуют ратификация Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и других международных правовых актов, принятие в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции», образование Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, утверждение Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы.

Правовая база противодействия коррупции последовательно совершенствуется. Одним из наиболее перспективных направлений, как подчеркнул докладчик, является формирование единого евразийского пространства борьбы с коррупцией.

Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации *Т.Я. Хабриева* представила доклад «Научно-правовые проблемы противодействия коррупции». В ходе выступления особое внимание было уделено необходимости пересмотра традиционных исследовательских подходов, что позволит обосновать новые приоритеты, достичь концентрации весьма ограниченных ресурсов на наиболее перспективных направлениях. Такая постановка вопроса позволяет избавиться от иллюзий и инфляционных ожиданий и служит стимулом к поиску альтернативных-экономических, социальных, административных и других мер.

В докладе был рассмотрен ряд важных вопросов: современные подходы к пониманию коррупции; проблемы реализации концепции «мультиответственности» за коррупционные правонарушения; повышение эффективности правового регулирования в сфере борьбы с коррупцией; установление пределов государственного регулирования в частной сфере; обеспечение единства принципов борьбы с коррупцией в публичной и частной сферах, сочетание правовых и неправовых механизмов противодействия коррупции. Сделан вывод о необходимости координации международно-правовых и национальных регуляторов при учете различных механизмов имплементации актов «мягкого» права и «жестких» международных актов во внутреннее законодательство.

Подчеркнута необходимость совершенствования традиционных и использования современных юридических технологий в борьбе с коррупцией. В частности, было предложено более широко использовать диагностику коррупционных рисков, позволяющую не только выявлять некачественное законодательство и зоны повышенного риска, но и проводить оценку экономических и социальных причин коррупции.

Отмечена потребность в более широких региональных исследованиях, не ограниченных изучением только вопросов применения федерального законодательства.

В заключение доклада состоялась презентация старта исследовательского проекта Института – программы международного научного мониторинга противодействия коррупции.

С докладом «Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции» выступил Председатель Счетной палаты РФ, доктор юридических наук, профессор **С.В. Степашин**. Он отметил, что Счетная палата непосредственно участвует в выявлении и профилактике коррупционных преступлений. В частности, она стала инициатором создания в рамках Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) рабочей группы по борьбе с отмыванием денег и коррупцией. Она участвовала в разработке методики антикоррупционной экспертизы законодательства. Особое значение имеет разработанная Счетной палатой методика определения показателей для оценки эффективности ведомственных антикоррупционных программ. Счетная палата постоянно совершенствует правовые, методические направления собственной антикоррупционной работы, стандарты внешнего финансового контроля, а также образовательные программы.

В выступлении Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации **В.Д. Зорькина** были выделены проблемы, требующие первоочередного решения: получение реальной картины коррупции и уровня коррупционной преступности в целом; борьба с организованной преступностью как социальной основой коррупции; создание четких процедур отвода и самоотвода государственных служащих в случае конфликта интересов; сокращение гарантий неприкосновенности (иммунитетов) должностных лиц при расследовании коррупционных преступлений; декларирование не только доходов, но и расходов государственных служащих; восстановление института конфискации имущества, что предусмотрено Конвенцией ООН против коррупции; объединение потенциала всего общества в деле борьбы с коррупцией.

На Форуме выступил Министр юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук **А.В. Коновалов**, который рассказал о том, как Министерство юстиции РФ участвует в реализации Национального плана противодействия коррупции. Министерство инициировало работу по мониторингу состояния российского законодательства и его применения, осуществляет антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов. К настоящему времени в России в целом завершен этап по формированию правовой базы противодействия коррупции. Актуальной задачей остается переход от провозглашения концепций и правил к реальному использованию юридических технологий противодействия коррупции.

На Форуме было высказано много интересных идей и сформулированы важные для развития законодательства и правоприменительной практики выводы.

В частности, в выступлении руководителя Международной антикоррупционной академии **Мартина Кройтнера** была подчеркнута идея международного сотрудничества в организации системы профессионального обучения в сфере противодействия коррупции.

Для борьбы с коррупцией, по мнению Государственного контролера Латвии **Ингуны Судрабы**, важно задействовать внутренние нравственные законы, что недостижимо без изменения общественного правового сознания. В решении такой сложной задачи должны участвовать все институты государства и общества.

Директор Института законодательства Республики Казахстан д.ю.н., профессор **А.А. Смагулов** отметил, что эффективность борьбы с коррупцией во многом зависит от *профилактики* коррупционных преступлений и качественного кадрового обновления органов государственной власти, и что для решения этих задач необходимо обеспечить постоянный общественный мониторинг коррупционных правонарушений. Выступавший призвал к созданию Евразпола – органа по расследованию коррупционных правонарушений на Евразийском пространстве.

В выступлении Президента Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), доктора экономических наук, профессора **А.Н. Шохина** была раскрыта роль РСПП в противодействии коррупции. РСПП были утверждены Принципы корпоративной и деловой этики и Основные принципы антикоррупционного поведения компаний-членов РСПП. Выступавший призвал проводить общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, связанных с таможенным регулированием и промышленной политикой, и обеспечивать участие бизнеса в экспертизе всех проектов нормативных правовых актов.

По мнению заведующего кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д.ю.н., профессора, Председателя Конституционного Суда Беларуси в отставке **Г.А. Василевича**, особое внимание должно быть уделено активному вовлечению граждан, общественных объединений, трудовых коллективов в деятельность по борьбе с коррупцией, а также использованию средств массовой информации в пропаганде антикоррупционного поведения. Необходимо постоянное совершенствование антикоррупционного законодательства и практики его применения с тем, чтобы они отвечали новым коррупционным вызовам.

К приведению антикоррупционного законодательства в соответствие с реальным положением дел в стране призвал депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **В.А. Васильев**.

Эту идею поддержал директор Института законодательства Верховной Рады Украины, член Национального комитета по противодействию коррупции при Президенте Украины д.ю.н., профессор **А.Л. Копыленко**, который подчеркнул необходимость укрепления институциональной основы противодействия коррупции, а также важную роль общества в борьбе с коррупцией и формировании обстановки нетерпимости к проявлениям коррупции. Уровень коррупции в государстве, подчеркнул докладчик, зависит от системы ценностей, сложившихся в обществе.

Необходимость повышения роли счетных палат в противодействии коррупции, укрепления потенциала правоохранительных органов, участвующих в борьбе с коррупцией, была отмечена в выступлении вице-президента Высшей контрольной палаты Польши *Мариана Цичоша*.

Профессор Университета Париж-1 Пантеон – Сорбонна *Жерар Марку* указал на требование системного подхода к противодействию коррупции и совершенствованию институтов борьбы с коррупцией. Особое внимание, по его мнению, следует уделить проблемам совершенствования административных процедур, форм контроля за деятельностью административных органов, предупреждению конфликта интересов должностных лиц как публичной, так и в частной сферах.

Старший прокурор отдела превентивных мер и расследований Управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре Азербайджанской Республики *Парвин Гулиев* рассказал о внедрении передового опыта противодействия коррупции в Азербайджане: усилении прозрачности государственного управления, формировании справедливой судебной системы, совершенствовании законодательства, восприятии международных антикоррупционных стандартов.

Направления работы Минэкономразвития России в области борьбы с коррупцией были раскрыты в выступлении статс-секретаря – заместителя Министра экономического развития Российской Федерации, к.ю.н. *И.Е. Манылова*. Он подчеркнул необходимость изменения системы государственных закупок, совершенствования методики оценки регулирующего воздействия, модернизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, широкой правовой пропаганды противодействия коррупции. Призвал отказаться от стереотипов «презумпции коррумпированности чиновника» и отметил, что тиражирование образа чиновника-коррупционера порождает у большинства граждан чувство безысходности и стремление к социальному протесту.

В целях борьбы с коррупцией, по убеждению д.ю.н., Заслуженного деятеля науки РФ, профессора ИЗиСП *Ю.А. Тихомирова*, необходимо использовать потенциал интеграционных объединений. Особое значение имеет повышение эффективности правовых регуляторов, а также решение иных научных задач: учет и преодоление правовых рисков, изучение правовых отношений в динамике их развития, исследование механизмов правомерного и неправомерного поведения, деформация правового сознания.

В выступлении проректора МГИМО (У) МИД России д.ю.н., профессора **В.П. Воробьева** было обращено внимание на механизмы расширения форм участия гражданского общества в борьбе с коррупцией и на необходимость изучения антикоррупционного опыта зарубежных государств.

Проблемам использования экономических индикаторов, выявляющих действительный уровень коррупции, было посвящено выступление руководителя отдела социологии и экономики Института социально-политических исследований РАН д.э.н., проф. **И.Я. Богданова**. Он предложил разработать единую методику определения коррупционных рисков в различных сферах государственного и муниципального управления.

О влиянии международных антикоррупционных стандартов на развитие законодательства и правоприменительной практики Индонезии, о возможном использовании другими странами ее опыта в противодействии коррупции рассказал **Саид Заинал Абидин**, советник Комиссии по борьбе с коррупцией Республики Индонезия.

Механизмы совершенствования нормативно-правового обеспечения государственной политики России в области противодействия коррупции были раскрыты в выступлении главного советника Государственно-правового управления Президента РФ **В.И. Михайлова**. Он, в частности, обратил внимание на необходимость усиливать потенциал «регламентного права», в том числе за счет внедрения современных информационных технологий, позволяющих сокращать время предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечивать в необходимых пределах деперсонализацию взаимодействия граждан и чиновников

Декан Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ доктор юридических наук, профессор **И.Н. Барциц** указал на перспективные формы борьбы с коррупцией: экспертное и научное сотрудничество, в том числе в рамках евразийского пространства; защита интересов и ценностей государственного управления; усиление политической конкуренции в обществе. Кроме того, он предложил определить критерии качества экспертизы нормативных правовых актов и меры ответственности за ненадлежащее качество проведенной экспертизы, а также нормативно закрепить процедуры рассмотрения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Опыт США и Великобритании в противодействии коррупции в публичной и частной сферах стал темой выступления **Уильяма Батлера**, профессора Университета штата Пенсильвания (США). Особое внимание им было обращено на те новеллы антикоррупционного законодательства, которые требуют принятия разъясняющих подзаконных актов, а также корректировки судебной практики.

В сообщении начальника Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики **М.С. Бадрутдинова** были освещены вопросы использования инновационных технологий в сфере противодействия коррупции, используемых в Татарстане (в частности, электронный портал предоставления государственных и муниципальных услуг, интерактивная антикоррупционная программа для школьников).

Директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок д.филол.н., профессор **В.Н. Южаков** обратил внимание на необходимость обеспечения системности антикоррупционной экспертизы и выявления типичных коррупциогенных факторов. По его мнению, для обеспечения системности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выявлению должны подлежать все известные экспертному сообществу типичные коррупциогенные факторы.

Советник по политическим вопросам Отдела правосудия и внутренних дел Представительства Европейского Союза в России **Яни Тайваланти** отметил базовые направления противодействия коррупции в Европейском Союзе, а также те проблемы (в том числе, по выявлению реального уровня коррупции), которые Союзу предстоит решить в будущем.

В выступлении директора Центра социальных, общественно-политических и криминологических исследований (г. Ставрополь) **Т.В. Пинкевич** были раскрыты причины коррупционных правонарушений, в том числе: недостаточное противодействие экономической преступности; «мягкие» приговоры за совершение коррупционных преступлений; кризис системы ценностей в современном обществе (правовой нигилизм, нарушение прав человека, криминализация населения). Она предложила вернуться к идее федерального закона о противодействии организованной преступности, поскольку организованная преступность является социальной основой коррупции, и рассмотреть вопрос о нормативном регулировании специальных операций по борьбе с организованной преступностью (на примере Сингапура).

Заведующий отделом теоретических проблем современного государства и права Института философии, политологии и права Академии наук Республики Таджикистан к.ю.н. *А.Р. Нематов* остановился на теме антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как составной части антикоррупционной политики Таджикистана.

По мнению советника вице-президента Международного банка реконструкции и развития *Стивена Бургеса*, в целях борьбы с отмыванием денежных средств и нецелевым использованием средств необходимо создать систему взаимного перекрестного контроля с участием международных организаций и компетентных государственных органов, что позволит расширить.

Обобщение хода обсуждения проблем противодействия коррупции на пленарном заседании Форума дает основание к следующим основным выводам:

Коррупция – явление, максимально погруженное в социальную среду. Уровень коррупции в государстве зависит от системы ценностей, сложившейся в обществе.

Основные варианты решения поставленной задачи: устранение в обществе правового нигилизма, формирование у каждого человека неприятия коррупции, антикоррупционного мышления, правосознания. С этой целью необходимо разработать обучающие программы и учебно-методические комплексы по отдельным дисциплинам антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

Общая история, схожие правовые и культурные традиции, процессы экономической интеграции на евразийском пространстве создают необходимые основания для консолидации усилий научного сообщества, бизнеса, органов государственной власти в борьбе с коррупцией.

Система правовых мер противодействия коррупции должна «пронизывать» ряд сфер правового регулирования, что обусловлено присутствием коррупции в различных видах общественных отношений.

Во-первых, коррупция подрывает основы международного сотрудничества государств. На сегодняшний день недостатком многосторонних международных конвенций, касающихся противодействия коррупции, является то обстоятельство, что они, как правило, регулируют вопросы борьбы лишь с отдельными проявлениями коррупции, а не с коррупцией как явлением в целом. В этом плане принятие Конвенции ООН против коррупции соответствует устремлениям международного сообщества

государств в целом как положительный пример универсального подхода к выработке антикоррупционных мер.

Необходимо расширять международное сотрудничество по вопросам противодействия коррупции, в том числе с помощью расширения на международном уровне межпарламентского взаимодействия для выработки единых подходов к формированию и применению мер противодействия коррупции. На межгосударственном межведомственном уровне следует развивать сотрудничество по вопросам противодействия коррупции в отдельных областях функционирования государственных и общественных институтов: в образовательной политике, в сфере здравоохранения, в природоресурсной и природоохранной сферах и др. Это будет способствовать гармонизации подходов государств и обеспечит унификацию антикоррупционных стандартов в данных сферах.

Целесообразным видится использование на двустороннем и многостороннем межгосударственном уровне программно-целевого подхода к регулированию, что позволит усилить координацию уполномоченных органов различных государств при реализации антикоррупционных мер.

Нормативное регулирование, связанное с принятием антикоррупционных мер внутри государства, должно осуществляться не по отдельным направлениям борьбы с коррупцией, а с учетом противодействия другим явлениям, нередко тесно связанным с коррупцией: организованной преступности, терроризму, иным тяжким и особо тяжким преступлениям. Такой универсальный подход должен опираться на сформулированные в международном праве антикоррупционные стандарты и современные формы, методы и средства борьбы с коррупцией, центральной задачей которой является лишение преступников доходов от преступной деятельности.

При дальнейшей конвенционной разработке понятия коррупции следует уделить внимание характеристике коррупционных элементов, совокупность которых позволила бы сделать вывод о сформировавшейся существенной угрозе функционированию международного правопорядка и сформулировать на этой базе основания привлечения к международной уголовной ответственности лиц, чья коррупционная деятельность создала такую угрозу.

Эффективность противодействия коррупции предполагает постоянное совершенствование общесистемных мер: повышение правовой культуры и грамотности населения; совершенствование системы социального обеспечения публичных служащих; усиление потенциала «регламентного

права», в том числе за счет внедрения современных информационных технологий, позволяющих сокращать время предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечивать в необходимых пределах деперсонализацию взаимодействия граждан и чиновников; вовлечение институтов гражданского общества, в том числе бизнес-структур, в противодействие коррупции.

Во-вторых, необходимо продолжить работу по унификации подходов к программно-целевому регулированию противодействия коррупции на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Весьма распространенным недостатком регионального антикоррупционного законодательства является принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, в то время как имеется нормативный правовой акт федерального уровня с аналогичным предметом регулирования. Отсутствие синхронности в развитии антикоррупционного законодательства Российской Федерации и ее субъектов не может благоприятно сказываться на результативности противостояния коррупционным отношениям.

В этой связи следовало бы разработать организационно-правовой механизм обеспечения приоритета федерального законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Такой организационно-правовой механизм предполагает прежде всего организацию постоянной и полной информации о принимаемых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актах, подготовку на основе ее изучения аналитических материалов, касающихся состояния действующего регионального законодательства. Информационная база, помимо прочего, поможет выявить противоречия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, определить тенденции, а также положительный опыт нормативно-правового регулирования в регионах, будет положительно влиять на сбалансированность антикоррупционного законодательства.

Необходимо обратить внимание на ставшую уже традиционной проблему «дублирования» положений федеральных нормативных правовых актов в актах субъектов Российской Федерации. Большинство антикоррупционных законов субъектов Российской Федерации в том или ином объеме лишь воспроизводят положения Федерального закона о противодействии коррупции, Национального плана противодействия коррупции и иных актов федерального уровня. Задача региональных

правотворческих органов – не дублировать положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а развивать и конкретизировать их в собственных правовых актах. Ключ решения основных проблем – не в гонке за количеством принимаемых актов, а в обеспечении правильного соотношения федеральных и региональных актов, соотношения правового регулирования с помощью региональных законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, наконец, в оптимизации самой «технологии» подготовки и принятия нормативных правовых актов.

В-третьих, должны быть усовершенствованы и развиты административно-правовые меры противодействия коррупции:

- следует в централизованном порядке повышать квалификацию федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по утвержденной единой научно обоснованной образовательной программе;

- требуется принятие мер правового регулирования по созданию эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую антикоррупционную политику на основе информации о ее результативности;

- необходимо обеспечить организацию и проведение ротации государственных гражданских служащих в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»;

- следует решить вопрос о расширении практики применения гражданского и административного законодательства Российской Федерации в противодействии коррупции, в том числе в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные правонарушения.

В-четвертых, ориентиром и базисом для развития современного российского уголовного законодательства могут являться дореволюционные институты. Например, привлечение к уголовной ответственности должностного лица, не получившего взятку, но позволившего жене, детям или близким родственникам принять деньги, ценные вещи или услуги от взяткодателя. Кроме того, осведомленность руководства о преступных действиях коррупционной направленности среди подчиненных следует рассматривать как проявление преступного бездействия, что также может найти свое отражение в уголовном законодательстве современной России.

Коррупционными проявлениями следует признать оплату банкетов, обедов и т.д., если целью такого подкупа является склонение должностного лица к принятию благоприятного решения и сумма оплачиваемого банкета, обеда и т.д. является значительной.

В-пятых, требует совершенствования на уровне законов (как Гражданского кодекса РФ, так и специальных законов) регулирование системы контроля в коммерческих и некоммерческих организациях, в которых целесообразно закрепить общие положения об организации контрольной (ревизионной и иной) деятельности, равно как и общие положения о компетенции соответствующих органов.

Целесообразно расширить практику применения таких инструментов, как внутриорганизационные кодексы (корпоративного поведения, этики и т.п.), в которых должны быть урегулированы меры, направленные на борьбу с коррупцией.

Необходимо на уровне закона системно урегулировать конфликт интересов, причем не только лиц, выполняющих управленческие функции в органах управления (совет директоров (наблюдательный совет), единоличный и коллегиальный исполнительный органы и т.д.), но и иных работников организации, конфликт интересов которых при подготовке и совершении сделок может иметь коррупционную составляющую. В целях противодействия коррупции принципиально важно определить последствия влияния коррупционной составляющей (конфликта интересов) лиц, вовлеченных в процессы волеобразования и волеизъявления юридического лица (в том числе, тех лиц, функции которых состоят в подготовке необходимых документов, процедуре выбора контрагентов и т.п.), на правовую судьбу совершенных организацией сделок и иных действий.

Российскому законодателю важно обратить внимание на зарубежный опыт противодействия коррупции. Интересен пример, продемонстрированный американским и британским законодателями, в отношении усиления ответственности высших должностных лиц компаний за попустительство взяточничеству, а также возложения на руководство бизнес-структур обязанностей по разработке антикоррупционной политики, созданию новых процедур, способствующих прозрачности деятельности компаний, обеспечению реальной работы по антикоррупционному противодействию на этапе рекрутинга (подбора) сотрудников и т.п.

Таким образом, для достижения целей борьбы с коррупцией и решения наиболее важных вопросов в этом направлении должен использоваться

комплекс научных, организационных, воспитательных, экономических и правовых мер. Правовые меры – одно из основных средств, служащих условием и залогом успешной, долговременной и четкой реализации всех других.

По итогам первого дня Форума единогласно была принята ***Декларация первого Евразийского антикоррупционного форума.***

Обзор работы секций, круглых столов и тренингов

31 мая 2012 г. работа Форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов и специалистов в области юриспруденции проходила в формате секционных заседаний, круглых столов и тренингов.

На них обсуждались следующие вопросы:

- преодоление коррупции как фактор устойчивого социально-экономического развития;
- оказание государственных и муниципальных услуг в контексте реализации прав граждан;
- формирование благоприятной правовой среды предпринимательства;
- качество государственного управления;
- пределы правового регулирования использования социальных сетей;
- качество правовой экспертизы;
- гражданские инициативы и право;
- юридические технологии в борьбе с коррупцией;
- правовые механизмы выявления и предупреждения коррупционных рисков;
- совершенствование государственного управления в борьбе с коррупцией в Китае и России;
- человек в правовом пространстве;
- медиация как механизм внесудебного разрешения споров.

В рамках каждой секции и круглого стола были заслушаны проблемные доклады известных ученых-правоведов, вокруг которых разворачивались широкие дискуссии по различным направлениям противодействия коррупции.

Модераторами секционного заседания «**Преодоление коррупции как фактор устойчивого социально-экономического развития**» выступили заместитель директора ИЖиСП, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный юрист Российской Федерации, к.ю.н. **В.И. Лафитский**, директор Института законодательства Верховной Рады Украины, член Национального комитета по противодействию коррупции при Президенте Украины, член-корреспондент НАН Украины, академик Национальной академии правовых наук Украины, д.ю.н, профессор **А.Л. Копыленко**; директор Ставропольского центра по изучению проблем

организованной преступности и коррупции д.ю.н., профессор *Т.В. Пинкевич*; декан факультета права НИУ ВШЭ к.ю.н., доцент *Е.Н. Салыгин*.

В рамках секционного заседания отмечалось, что коррупция в современном мире превратилась в социальное явление, представляющее угрозу национальной безопасности практически всех государств. Наибольшее внимание было уделено необходимости обеспечения соответствия национального законодательства антикоррупционным международным стандартам. Участники заседания пришли к выводу о том, что наряду с международным сотрудничеством для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней необходимо консолидировать усилия как государственных органов, так и структур гражданского общества.

Модераторами секционного заседания **«Оказание государственных и муниципальных услуг в контексте реализации прав граждан»** выступили заведующая отделом социального законодательства ИЗиСП, к.ю.н. *Н.В. Путило*, профессор Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция) *Жерар Марку*, заведующий кафедрой международного права и международных отношений КазГЮУ д.ю.н., проф. *Ж.Д. Бусурманов*, заместитель генерального директора ФГУП «Почта России» *А.Г. Орешкин*, руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН д.соц.н., профессор *В.В. Маркин*.

Дискуссия развернулась вокруг четырех групп вопросов: дифференциация государственных функций и государственных и муниципальных услуг в нормативно-правовых актах Российской Федерации; процедура оказания публичных услуг; учет прав и законных интересов граждан при оказании государственных и муниципальных услуг; практика применения законодательства о государственных и муниципальных услугах.

В ходе заседания секции было достигнуто согласие по ряду важных позиций. Необходима дальнейшая разработка и внедрение в правовой обиход категорий фиктивных и избыточных публичных услуг. Следует совершенствовать механизмы предоставления социальных услуг в рамках государственного и муниципального заказа и графической подачи юридической информации (инфографика), позволяющей повысить уровень информированности населения о действующих законах и коррупционных рисках.

Секционное заседание **«Формирование благоприятной правовой среды предпринимательства»** открыли заместитель директора ИЗиСП,

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ *Н.Г. Доронина* и председатель третейского суда Московской Межбанковской валютной биржи *Л.Г. Балаян*.

На секции были рассмотрены вопросы дисбаланса публичноправовых и частноправовых интересов, преодоления коррупциогенных факторов в сфере предпринимательской деятельности, участия саморегулируемых организаций в решении задач противодействия коррупции.

Модераторами секционного заседания **«Качество государственного управления»** выступили заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ *А.Ф. Ноздрачев*, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета д.ю.н., профессор *Г.А. Василевич*, декан Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ д.ю.н., проф. *И.Н. Барциц*, проректор по учебной работе РПА при Минюсте России д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ *Б.В. Россинский*, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, к.филол.н. *В.Ю. Лукьянова*.

Участники секционного заседания обсудили темы общих направлений антикоррупционной политики современной России, совершенствования законодательства по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе, роли науки и образования в преодолении коррупции.

В рамках круглого стола **«Социальные сети: пределы правового регулирования»** были рассмотрены актуальные вопросы нормативной регламентации отношений, возникающих в сфере использования социальных сетей. Модераторами выступили заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, к.ю.н., заслуженный юрист РФ *Л.К. Терещенко*, преподаватель кафедры международного частного права Дипломатической академии МИД России, председатель Совета Российской ассоциации электронных коммуникаций, международный эксперт по вопросам Интернета *М.В. Якушев*, заведующая кафедрой международного частного права Дипломатической академии МИД России, к.ю.н., профессор *М.Б. Касенова*, заведующая отделом научных изданий ИЗиСП при Правительстве РФ *М.Е. Черемисинова*.

Были рассмотрены основные проблемы правового регулирования отношений в сфере использования социальных сетей: необходимость законодательного определения понятия «социальная сеть» и разрешения вопросов государственной принадлежности социальной сети и применимого

права; юридическая оценка правил пользования социальной сетью; способы идентификации пользователей и верификации указанных ими данных; встраивание социальных сетей в систему государственных услуг, государственного управления; расчетные отношения с использованием социальных сетей; распространение на информацию в сети Интернет режима права собственности; возможность привлечения к уголовной ответственности за кражу персональных данных через социальную сеть.

Модераторами круглого стола **«Качество правовой экспертизы»** выступили заведующий отделом теории законодательства ИЗаСП, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ **Н.А. Власенко**, помощник начальника Нижегородской Академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности д.ю.н., проф., Заслуженный деятель науки РФ **В.М. Баранов** и заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ к.ю.н. **Т.Л. Козлов**.

Участники круглого стола отметили необходимость совершенствования методики проведения правовой и в том числе антикоррупционной экспертизы. Достижение этой цели требует расширения круга субъектов экспертизы и установления ответственности за ненадлежащее ее проведение.

Модераторами круглого стола **«Гражданские инициативы и право»** стали заведующий отделом конституционного права ИЗаСП, д.ю.н. **А.Е. Постников** и профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, д.ю.н. **В.И. Фадеев**.

Обсуждались вопросы расширения арсенала антикоррупционных мер, в том числе посредством проведения общественных обсуждений законопроектов, создания телефонных «горячих линий», повышения общей правовой культуры населения, активизации роли общественных объединений.

Модераторами круглого стола **«Юридические технологии в борьбе с коррупцией»** выступили заведующий отделом мониторинга законодательства ИЗаСП, к.ю.н. **А.В. Павлушкин** и начальник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства Республики Казахстан **Достан Досмырза**.

На круглом столе обсуждались направления совершенствования традиционных и использования новейших юридических технологий, в частности, правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия.

Тренинг **«Правовые механизмы выявления и предупреждения коррупционных рисков»** прошел под руководством модераторов: заместителя заведующего центром публично-правовых исследований ИЗИСП, к.ю.н. **А.М. Цирина**, заведующим отделом правовых проблем противодействия коррупции ИЗИСП, к.ю.н. **Е.И. Спектор** и аккредитованного при Минюсте России эксперта по проведению антикоррупционной экспертизы д.ю.н., профессора **С.В. Бошно**.

Особое внимание было обращено на вопросы преодоления коррупционных рисков, недопустимости непредметного, абстрактного восприятия коррупции, необходимости тщательной проработки нормативных актов, исключения из их текстов коррупциогенных норм.

Модераторами российско-китайского круглого стола **«Совершенствование государственного управления в борьбе с коррупцией: опыт Китая и России»** выступили заместитель директора ИЗИСП, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный юрист Российской Федерации, к.ю.н. **В.И. Лафитский**, заведующая отделом восточноазиатских правовых исследований ИЗИСП, к.ю.н. **Н.М. Бевеликова**, старший научный сотрудник отдела восточноазиатских правовых исследований ИЗИСП, к.ю.н. **П.В. Трощинский**. С китайской стороны в работе круглого стола приняли участие профессор Института права Народного университета КНР, доктор права Северо-западного университета США, член союза писателей Китая **Хэ Цзяхун** и профессор Института права Народного университета КНР **Чжан Чжимин**.

Участники круглого стола отметили необходимость профилактики, а также качественного и всестороннего расследования фактов коррупционных преступлений. Была подчеркнута потребность в комплексном законодательном регулировании вопросов противодействия коррупции.

В рамках VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов была проведена **«Ярмарка идей»**, на которой обсуждалось положение человека в правовом пространстве.

Территория государства трансформируется в правовое пространство, которое постоянно расширяется по мере вхождения государств в межгосударственные объединения. Участники круглого стола отмечали, что новое объединенное евразийское пространство несет не только

положительный эффект для развития национальных систем, имеющих во многом общее историческое культурно-духовное и общее историко-культурное и социально-политическое наследие, но и создает определенные угрозы самоидентификации человека в рамках сложившейся конституционно-правовой реальности и риски для политико-правового процесса.

Модераторами тренинга **«Медиация как механизм внесудебного разрешения споров»** выступили заместитель директора ИЖиСП, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ **Н.Г. Доронина**, руководитель Центра частноправовых исследований ИЖиСП, д.ю.н., проф., Заслуженный юрист РФ **В.М. Жуйков**, заведующая отделом гражданского законодательства зарубежных государств ИЖиСП, д.ю.н. **Н.Г. Семилютина**, главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЖиСП, председатель Коллегии посредников по проведению примирительных процедур при ТПП РФ, Заслуженный юрист РФ, действительный член РАЕН, судья в отставке **А.К. Большова**, старший научный сотрудник отдела гражданского законодательства зарубежных государств ИЖиСП, к.ю.н. **Н.И. Гайдаенко Шер.**

На тренинге был разыгран ситуационный сценарий на примере коммерческого спора из договора поставки. Были обсуждены направления совершенствования института медиации, как одного из наиболее эффективных инструментов примирения сторон в споре.

В рамках **круглого стола «Легенды отечественной юриспруденции. Частное право»** выступили главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЖиСП, д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ **К.Б. Ярошенко** и главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЖиСП, к.ю.н., проф., заслуженный юрист РФ **Н.И. Клейн.**

Были рассмотрены перспективы изменений главы 3 ГК РФ «Граждане (физические лица)», обусловленные внесенным Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектом федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Было обращено внимание на необходимость совершенствования административного порядка возбуждения дел, что неразрывно связано с

проблемой создания административных судов, деятельность которых будет направлена на защиту прав граждан и хозяйствующих субъектов во взаимоотношениях с органами публичной власти.

В рамках круглого стола «**Легенды отечественной юриспруденции. Публичное право**» выступили заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор **С.А. Боголюбов** и заведующий отделом международного публичного права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор **О.И. Тиунов**.

Ведущие круглого стола подчеркнули, что борьба с коррупцией не должна создавать почву для совершения новых коррупционных деяний. Решение этой задачи недостижимо без гармонизации норм международного и национального права.

Приложение № 10

**Научно-практические предложения участников первого
Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной
школы-практикума молодых ученых-юристов и специалистов в области
юриспруденции**

1. Коррупция – явление, максимально погруженное в социальную среду. Уровень коррупции в государстве зависит от системы ценностей, сложившейся в обществе. Основные варианты решения поставленной задачи: устранение в обществе правового нигилизма, формирование у каждого человека неприятия коррупции, антикоррупционного мышления, правосознания. Общая история, схожие правовые и культурные традиции, процессы экономической интеграции на евразийском пространстве создают необходимые основания для консолидации усилий научного сообщества, бизнеса, органов государственной власти в борьбе с коррупцией.

На очереди стоит вопрос о формировании единого пространства борьбы с преступностью, в том числе с коррупцией. А в перспективе необходимо строить общее правовое пространство евразийских государств. Большая роль в развитии регионального антикоррупционного сотрудничества должна принадлежать парламентариям. Прямые контакты законодателей, их взаимодействие в евразийских межпарламентских институтах, в том числе в институтах в перспективе в полноценном евразийском межпарламентском институте, позволят не только обобщать накопленный опыт, но и согласованно двигаться дальше.

(Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор экономических наук С.Е. Нарышкин)

2. Система правовых мер противодействия коррупции должна «пронизывать» все сферы правового регулирования, не только публично-правовые, но и частноправовые, что обусловлено присутствием коррупции в различных видах общественных отношений. Поэтому акцент в применении антикоррупционных мер, который сейчас преимущественно сфокусирован на деятельности публичных должностных лиц, должен постепенно смещаться в частную сферу.

Существует потребность в соблюдении единства принципов противодействия коррупции и в публичной сфере, и в частной сфере. Эти

общие начала должны найти свое отражение при конструировании всех средств противодействия коррупции. Речь идет о принципах публичности, открытости, недопущения конфликта интересов, контроля, ответственности и международного сотрудничества.

(директор ИЗиСП академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Т.Я. Хабриева)

3. Вернуться к идее федерального закона о противодействии организованной преступности, поскольку организованная преступность является социальной основой коррупции, и рассмотреть вопрос о нормативном регулировании специальных операций по борьбе с организованной преступностью (на примере Сингапура).

(Председатель Конституционного Суда Российской Федерации доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ В.Д. Зорькин).

4. Правовое регулирование, связанное с принятием антикоррупционных мер внутри государства, должно осуществляться не по отдельным направлениям борьбы с коррупцией, а с учетом противодействия другим явлениям, нередко тесно связанным с коррупцией: организованной преступности, терроризму, наркоторговле, торговле людьми и иным тяжким и особо тяжким преступлениям. Такой комплексный подход должен опираться на сформулированные в международном праве антикоррупционные стандарты и современные формы, методы и средства борьбы с коррупцией, центральной задачей которой является лишение преступников доходов от преступной деятельности и наказание за легализацию таких доходов.

Необходимо расширять международное сотрудничество по вопросам противодействия коррупции, в том числе с помощью использования на двустороннем и многостороннем межгосударственном уровне программно-целевого подхода к регулированию, что позволит усилить координацию уполномоченных органов различных государств при реализации антикоррупционных мер.

(руководитель Центра публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор Л.В. Андриченко)

5. На межгосударственном уровне следует развивать сотрудничество по вопросам противодействия коррупции в отдельных областях функционирования государственных и общественных институтов: в образовательной политике, в сфере здравоохранения, в природоресурсной и

природоохранной сферах и др. Это будет способствовать гармонизации подходов государств и обеспечит унификацию антикоррупционных стандартов в данных сферах.

(руководитель Международной антикоррупционной академии Мартин Кройтнер)

6. Эффективность противодействия коррупции предполагает постоянное совершенствование общесистемных мер:

- повышение правовой культуры и грамотности населения;
- совершенствование системы социального обеспечения публичных служащих;
- создание эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую антикоррупционную политику на основе информации о ее результативности;
- расширение использования потенциала современных информационных технологий, позволяющих сокращать время предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечивать в необходимых пределах деперсонализацию взаимодействия граждан и чиновников;
- вовлечение институтов гражданского общества, в том числе бизнес-структур, в противодействие коррупции.

(заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук А.М. Цирин)

7. Развивать практику применения таких инструментов, как внутриорганизационные кодексы (корпоративного поведения, этики и т.п.), в которых должны быть урегулированы меры, направленные на борьбу с коррупцией. Необходимо на уровне закона системно урегулировать конфликт интересов, причем не только лиц, выполняющих управленческие функции в органах управления (совет директоров (наблюдательный совет), единоличный и коллегиальный исполнительный органы и т.д.), но и иных работников организации, конфликт интересов которых при подготовке и совершении сделок может иметь коррупционную составляющую.

(начальник юридического отдела ООО «Объединенные финансовые консультанты» П.Б. Логинов)

8. Определить последствия влияния конфликта интересов на лиц, вовлеченных в процессы волеобразования и волеизъявления юридического лица (в том числе, тех лиц, функции которых состоят в подготовке

необходимых документов, процедуре выбора контрагентов и т.п.) на правовую судьбу совершенных организацией сделок и иных действий.

(Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ В.Д. Зорькин).

9. Поддержать идею формирования евразийской организации полиции «Евразпол» как единого (наднационального) органа по расследованию коррупционных преступлений на евразийском (постсоветском) пространстве.

(директор Института законодательства Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор, А.А. Смагулов).

10. Отказаться от стереотипов «презумпции коррумпированности чиновника». Необходимо формировать положительный образ государственной власти в глазах граждан. Тиражирование образа чиновника-коррупционера порождает у большинства граждан чувство безысходности и стремление к социальному протесту.

(главный научный сотрудник ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, Ю.А. Тихомиров)

11. Проводить «экономическую (антикоррупционную) амнистию». Предусмотреть возможность для граждан, совершивших коррупционное правонарушение, реабилитироваться: с этой целью подготовить проект законодательного акта об «экономической (антикоррупционной) амнистии» – о возмещении в бюджет либо субъекту хозяйствования причиненного ущерба в полуторном или двукратном размере в связи с нарушением налогового, земельного, жилищного и иного законодательства. Такое деятельное раскаяние должно быть основанием для освобождения от уголовной или иной ответственности, оздоровит атмосферу в обществе.

(по итогам обсуждения на секции «Качество государственного управления»)

12. Определить новые подходы к использованию информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении по следующим направлениям:

– установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления;

– определение способов, методов и пределов правового регулирования отношений, возникающих в сфере использования информационно-коммуникационных технологий в сфере взаимоотношений между государственной властью и гражданами, включая совершенствование механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе широкого внедрения электронных очередей;

– повышение информационной открытости органов государственной власти, саморегулируемых организаций, иных субъектов государственного управления.

(заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук Л.К. Терещенко)

13. Расширить круг субъектов экспертизы нормативных правовых актов за счет представителей науки и бизнеса, в том числе при помощи более широкого внедрения института независимой экспертизы. Внедрение институтов независимой и общественной экспертизы требует установления правил подготовки заключений независимой экспертизы с определением:

- круга лиц, имеющих право быть независимыми экспертами;
- формы заключения независимой экспертизы;
- особенностей учета выводов независимой экспертизы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

(независимый эксперт А.Н. Коробкин)

14. Определить критерии качества экспертизы нормативных правовых актов и меры ответственности за ненадлежащее качество проведенной экспертизы. Нормативно закрепить процедуры рассмотрения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Вследствие недостаточной эффективности института независимых экспертов предпочтительными являются переход к независимым экспертным научным учреждениям со сложившимися научными традициями, школами, коллективной ответственностью и отказ от привлечения физических лиц в качестве экспертов.

(декан Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ доктор юридических наук, профессор И.Н. Барциц)

15. Для обеспечения системности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

выявлению должны подлежать все известные экспертному сообществу типичные коррупциогенные факторы.

(директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок доктор философских наук, профессор В.Н. Южаков)

16. Рассмотреть вопрос о создании Управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре Российской Федерации, которое будет заниматься лишь сложными и тяжелыми формами коррупционного правонарушения (на примере Республики Азербайджан, где оперативно-розыскные мероприятия, осуществляемые другими субъектами антикоррупционной деятельности, могут проводиться только в соответствии с письменным поручением Управления по борьбе с коррупцией и в Управлении функционируют горячие линии)

(Старший прокурор отдела превентивных мер и расследований Управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре Азербайджанской Республики Парвин Гулиев)

17. Разработать единую методику определения коррупционных рисков в различных сферах государственного и муниципального управления.

(заведующий отделом мониторинга законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук, А.В. Павлушкин)

18. Внедрить систему «третьей кнопки» при голосовании в целях предотвращения коррупционных рисков в законодательном процессе. Такая система предусматривает, что законодатель при наличии конфликта интересов голосует «третьей кнопкой», означающей: «не могу голосовать по мотиву заинтересованности в этом вопросе».

(независимый эксперт, доктор юридических наук, профессор С.В. Бошно)

19. Предусмотреть четкие процедуры отвода и самоотвода государственных служащих с целью предотвращения или урегулирования конфликтов интересов.

(председатель Конституционного Суда Российской Федерации доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации В.Д. Зорькин).

20. Установить меры по стимулированию антикоррупционного поведения граждан, включая механизмы поощрения деятельности граждан, направленные на оказание содействия в пресечении и раскрытии

коррупционных правонарушений; создать систему обеспечения безопасности таких лиц.

(советник Комиссии по борьбе с коррупцией Республики Индонезия Саид Заинал Абидин)

21. Создать антикоррупционные образовательные программы на школьном уровне, программы по повышению уровня правовой культуры, гражданственности и патриотизма у значительной части общества начиная со школьной скамьи.

(Государственный контролер Латвии Ингуна Судраба)

22. Обеспечить использование альтернативных способов подачи информации об услугах для населения. Графический способ подачи юридической информации (инфографика) как более соответствующий визуальному типу мышления, характерному для постиндустриального общества, чем текстовая форма; позволяет повысить уровень информированности населения о действующих законах, способствуя снижению коррупционных рисков при оказании государственных и муниципальных услуг.

(руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН, доктор социологических наук, профессор В.В. Маркин)

23. Закрепить в законодательстве категории фиктивных и избыточных публичных услуг. Разработать специальный режим государственного (муниципального) заказа для социальных услуг, так называемый социальный заказ.

Наращивать потенциал оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме в целях деперсонализации взаимодействия заявителя и чиновника, обеспечив предоставление результата оказания услуги в электронной форме.

(заведующий отделом социального законодательства, кандидат юридических наук, Н.В. Путило).

24. Обеспечить четкую правовую регламентацию процедур предоставления земельных участков, повысить прозрачность и публичность этих процедур (например, ввести процедуру обязательного размещения информации о свободных территориях и предоставляемых земельных участках на сайтах уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления). Соответствующие меры позволят ограничить усмотрение конкретных региональных или муниципальных чиновников.

(аспирант ИЗиСП при Правительстве РФ А.В. Хвостанцева)

25. Разработать процедуры перехода в категорию законных самовольных построек, если возведенные здания и сооружения соответствуют техническим требованиям, пригодны и безопасны для эксплуатации. Указанная мера позволит расширить оборот недвижимости и стимулировать предпринимательскую инициативу граждан.

Усилить борьбу с коррупцией в строительстве: предусмотреть в законе критерии безопасности самовольных построек и совершенствовать законодательство о саморегулируемых организациях. Придание саморегулируемым организациям статуса экспертов несовместимо с идеей саморегулирования. Передача контрольных полномочий участнику рыночных отношений усиливает коррупционные тенденции.

(доцент Юридического института Костромского государственного технологического университета М.А. Григорьева)

26. Осуществлять широкое внедрение в практику медиации (механизма внесудебного разрешения споров). Достоинством ее является оперативность и небольшая затратность для сторон, а также относительная гибкость. Обращение к медиации позволит значительно снизить нагрузку на систему государственных судов и, следовательно, повысить ее эффективность.

Разрешение конфликтных ситуаций посредством медиации будет способствовать снижению социальной напряженности, поскольку при этом принимаются во внимание взаимные ожидания сторон, их интересы, потребности и эмоции, а также оцениваются перспективы дальнейшего сотрудничества. Кроме того, широкое использование медиации будет содействовать повышению уровня правовой культуры граждан, увеличению их доверия к системе российского правосудия, а также преодолению такого негативного явления, как правовой нигилизм.

(руководитель Центра частноправовых исследований ИЗиСП при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор В.М. Жуйков)

27. Дать правовую оценку информации, размещенной в социальной сети, в частности, распространяется ли на такую информацию режим права собственности и, если распространяется, то кто является собственником – социальная сеть или лицо, ее разместившее. Создать нормативную базу для перехода социальных сетей на инфраструктурный уровень. Целесообразно использовать социальные сети при осуществлении расчетных операций, поскольку последующим этапом развития отношений в социальных сетях

будет использование последних при оказании государственных и муниципальных услуг.

(зав. кафедрой международного частного права Дипломатической академии МИД России, кандидат юридических наук, профессор М.Б. Касенова).