

# **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**(Аналитические материалы Института законодательства и  
сравнительного правоведения при Правительстве Российской  
Федерации)**

## **I. Международные антикоррупционные стандарты и проблемы их реализации в Российской Федерации**

Международные антикоррупционные конвенции опираются, главным образом, на императивные международно-правовые предписания, обязывающие государства при вступлении в силу соответствующих международных договоров имплементировать их в национальное законодательство. Зачастую указанные международно-правовые акты содержат собственные имплементационные положения, конкретизирующие нормы общего международного права. Международные антикоррупционные конвенции исходят из признания государственного суверенитета своих участников при разработке и принятии законодательных и административных мер, необходимых для осуществления международных обязательств. Наряду с этим, чтобы добиваться эффективности предпринимаемых национально-правовых усилий, на основе международных антикоррупционных конвенций формируются международные контрольные или имплементационные механизмы, способные оказывать корректирующее влияние, как на национальную антикоррупционную политику, так и на совершенствование международно-правового регулирования.

В настоящее время Российская Федерация является участницей универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и нескольких региональных конвенций, в том числе, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении

международных коммерческих сделок 1997 г. Рассматривается вопрос об участии в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

**По мере увеличения количества международных антикоррупционных стандартов усложняется их имплементация в правовые системы государств:**

*(1) Множественность международно-правовых актов, содержащих несовпадающие анткоррупционные стандарты.*

В настоящее время международно-правовые акты, включающие в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, приняты как в рамках ООН, так и под эгидой других международных межправительственных организаций, в первую очередь ОЭСР, Совета Европы и иных международных организаций (ОАГ, ЕС, АС и др.). На этих международных площадках формируются международные антикоррупционные стандарты, радиус правового воздействия которых ограничен региональным характером и спецификой соответствующей международной организации. Вместе с тем, возможны ситуации, когда положения различных международных конвенций, относящихся к одному и тому же антикоррупционному стандарту, содержат различные правовые предписания, что порождает проблему выбора у государств-участников модели соответствующего поведения. Так, например, международно-правовые антикоррупционные стандарты, содержащиеся в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., допускают более широкий учет государством-участником специфики своей правовой системы при реализации соответствующих антикоррупционных мер, предусматриваемых этой конвенцией, тогда как антикоррупционные стандарты ОЭСР и Совета Европы объективируются в более жесткие предписания для государств, ограничивая свободу их усмотрения при разработке административных или законодательных предписаний.

Нередко встречаются и различия в определении тех или иных используемых в конвенциях терминах или даже понятиях, не

способствующие единообразию правоприменительной и имплементационной практики. Так, уже упомянутая Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в ст. 16 содержит определение подкупа иностранного публичного должностного лица, в которое помимо обещания, предложения и предоставления такому лицу взятки включается также вымогательство взятки иностранным публичным должностным лицом. В то же время вымогательство взятки не рассматривается Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций 1997 г., хотя она специально посвящена борьбе с подкупом иностранных должностных лиц. В результате вполне возможна ситуация, когда одни государства-участники Конвенции ОЭСР ограничатся реализацией антикоррупционного стандарта, закрепленного в данной Конвенции, а другие государства-участники Конвенции ОЭСР воспользуются более широким определением «подкупа иностранного публичного должностного лица», данным в Конвенции ООН. Подобное различие в объеме содержания антикоррупционного стандарта теоретически может создать определенные препятствия для сотрудничества государств-участников в вопросах противодействия подобного рода деяниям.

В общих положениях Комментария к Конвенции ОЭСР закрепляется доктрина «достижения функциональной эквивалентности мер», принимаемых участниками Конвенции в сфере наказания подкупа должностных лиц иностранных государств без выдвижения требований в отношении однородности или изменения фундаментальных принципов правовой системы конкретного участника. Но ответа на проблему она не дает.

Нет ответа на такой вопрос и в российском законодательстве, и в отечественной международно-правовой доктрине.

**По нашему мнению, чтобы решить вопрос наслоения и конфликта разных международно-правовых юрисдикций и обязательств, возможно использование таких критериев, как приоритетность универсальных (глобальных) и вторичность региональных международно-правовых**

**норм, первичность общих принципов и норм перед специальными нормами международных договоров и конвенций, соблюдение обязательств сохранения мира, демократических стандартов и защиты основных прав и свобод как высших ценностей международно-правового порядка.**

**Такие критерии целесообразно установить в законодательстве, регулирующем сферу выполнения международных договоров.**

*2) Пределы свободы толкования антикоррупционных стандартов органами международных организаций*

Практика международного контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов высветила проблему обеспечения единообразных подходов к пониманию и интерпретации международно-правовых предписаний, органами различных международных организаций, задействованных в сфере противодействия коррупции (в том числе ОЭСР, ГРЕКО и др.).

Для ее преодоления с целью защиты национальных интересов государств необходима выработка единых правил толкования антикоррупционных стандартов, при вынесении решений, имеющих обязательный характер для государств-участников. Зачастую органы международных организаций, толкуя специальные международные договоры антикоррупционной направленности, выходят за рамки его буквального содержания и экстраполируют расширительный подход в качестве соответствующих международных обязательств. Более того, такое право толкования предоставляется органам, состоящим из экспертов (ГРЕКО), состав которых постоянно меняется, что порождает сомнения в возможности обеспечения последовательности в оценке ситуации в государствах и рекомендуемых мерах по исправлению недостатков.

Образцом широкой и неоправданной дискреции рабочих органов международных организаций при толковании положений антикоррупционных конвенций служит следующий пример. Концепция «мультиответственности за коррупцию», реализуемая в законодательстве

многих государств, в том числе в Российской Федерации, несомненно, оправдывает себя. В России она сложилась в основном под влиянием советской правовой науки, призывавшей к сочетанию различных методов правового и неправового воздействия (уголовного, административного, дисциплинарного, гражданско-правового, общественного и других). Так, в Российской Федерации за коррупционные правонарушения помимо уголовных санкций, применяются меры административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Вместе с тем, подходы Группы государств против коррупции (ГРЕКО) к оценке выполнения международных антикоррупционных стандартов в данной сфере достаточно противоречивы. Например, ГРЕКО указывает Испании на необходимость использования не только уголовных, но и других мер ответственности юридических лиц за совершение коррупционных деяний, по сути, призывая к реализации концепции «мультиответственности за коррупцию», и в то же время требует от России отказа от административной ответственности юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридического лица в пользу уголовной ответственности, игнорируя правовые традиции и сложившийся правопорядок в нашей стране.

Важно учитывать, что государство, принимая на себя соответствующие международные обязательства и реализуя международные антикоррупционные стандарты, в ряде случаев не приобретает всего объема прав в отношении имплементации и контроля конвенции, вытекающих из членства в соответствующих международных организациях, в лоне которых были приняты соответствующие документы. Например, согласно ст.6 Конвенции об учреждении ОЭСР государство-член при принятии рекомендации может воздержаться от голосования, в этом случае положения такой рекомендации не будут применяться в отношении такого государства.

Для Российской Федерации, например, реализация антикоррупционных стандартов ОЭСР, исходя из присоединения к Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, логично должна сочетаться с

механизмом полноценного участия в ОЭСР в качестве государства-члена, что позволит влиять на политику данной международной организации и в полном объеме защищать интересы Российской Федерации при приобретении соответствующих международных прав.

**В целях решения такой проблемы необходима постановка вопроса о разработке общих методических рекомендаций по толкованию международно-правовых норм в области противодействия коррупции (по опыту ООН в сфере заключения международных договоров).**

### *(3) Развитие Евразийской интеграции*

Полагаем целесообразным разработку Евразийской антикоррупционной стратегии, которая будет базироваться на участии государств будущего Евразийского экономического союза и учитывать национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в нем государств, включая особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере. Хотя конкретное наполнение данной стратегии следует ожидать после окончательного юридического формирования Евразийского экономического союза, на данном этапе можно предложить к обсуждению ряд мер, которые она могла бы включить. Первое, при наличии согласованной позиции своих государств-членов Евразийский экономический союз мог бы рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции ООН против коррупции 2003 г., опираясь на положения п.2 ст.67 конвенции. Подобный шаг мог бы способствовать не только нормативно-правовой экономии, но и признанию значения универсальных антикоррупционных стандартов для евразийской интеграции, а самому союзу позволил бы выступить международным механизмом мониторинга соблюдения международных антикоррупционных стандартов его государствами-членами. Данное решение имело бы и еще ряд важных политико-правовых последствий.

Уже сегодня можно предложить подумать о создании единого учебно-методического центра Евразийского экономического союза по организации образовательных и учебных программ противодействия коррупции, приняв

за основу возможность использования ресурсов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, на базе которого предлагается также открыть филиал Международной антикоррупционной академии. Подобная интеграция усилий на универсальном и субрегиональном уровне может принести хорошие плоды.

**С целью устранения недостатков, отмеченных в работе существующих региональных имплементационных и контрольных механизмов, можно подумать о создании в рамках Евразийского экономического союза специального мониторингового механизма, способного скоординировать и повысить эффективность уже существующих международных оценочных механизмов (ГРЕКО, рабочая группа по взяточничеству ОЭСР и др.). Существенным продвижением в решении этой проблемы станет формирование Евразийского парламента.**

*(4) Развитие практики применения рекомендательных международных актов*

Наряду в международными договорами, устанавливающими юридически обязательные нормы противодействия коррупции, все шире распространяется практика издания рекомендательных актов международных организаций (резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, рамочных решений Совета Европы, актов ОЭСР), не создающих юридических обязательств для государств-членов. Несмотря на «мягкий характер» рекомендации международных организаций оказывают влияние на формирование ориентиров и базовых принципов противодействия коррупции, тем самым содействуя имплементации международных антикоррупционных стандартов. Так, принятие Конвенции ОЭСР 1997 г. повлекло за собой принятие Комментариев к данной Конвенции в том же 1997 г. В 2009 г. Совет ОЭСР принял Рекомендацию по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, которая в свою очередь содержала два других инициативных документа (приложения): Руководство по хорошей

практике имплементации отдельных статей Конвенции и Руководство по хорошей практике по внутреннему контролю, этике и согласию. Были приняты и другие рекомендации, направленные на имплементацию положений Конвенции ОЭСР.

В целях формирования единообразной практики реализации рекомендаций в правовой системе России целесообразно разработать Общие методические правила реализации положений рекомендательных актов в Российской Федерации в рамках заинтересованных федеральных органах исполнительной власти.

Нельзя не обратить внимания на то, что практически неиспользованным остается потенциал модельного законодательства, предусмотренного документами СНГ, ЕврАзЭС. **Следует развивать практику принятия модельных законов СНГ и ЕврАзЭС, которые являются пока единственными международными регуляторами рекомендательного характера по вопросам противодействия коррупции на постсоветском пространстве. Важнейшее значение в качестве международно-правовых регуляторов могут приобрести, в случае их принятия, Основы законодательства ЕврАзЭС в сфере противодействия коррупции.**

## **II. Федеральное законодательство и практика его применения**

В настоящее время в России сформирована обширная правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы основные международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы (утверждена единая Национальная стратегия противодействия коррупции), действуют нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Но, как показал анализ их действия, необходимо более последовательное соблюдение принципов системности и комплексного подхода к регулированию общественных отношений, направленных на противодействие коррупции, что предполагает реализацию мер противодействия коррупции не только на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном), но и в частной сфере, в деятельности организаций, крупного, среднего и малого бизнеса, институтов гражданского общества.

### *(1) Единые принципы противодействия коррупции в публичной и частной сферах*

В настоящее время государства реализуют различные антикоррупционные стратегии. Для всех них характерен акцент на публично-правовую сферу. Такой подход наблюдается в США, Великобритании, Канаде, Германии, Японии, Китае, Сингапуре, странах СНГ и Балтии, а также в других государствах. В основном применяются следующие меры: повышение публичности, гласности, расширение возможностей широкого обсуждения законопроектов и управленческих решений; предотвращение и урегулирование конфликта интересов лиц, работающих в публично-правовой сфере; внедрение этических кодексов для чиновников; развитие административной юстиции; декларирование доходов и расходов чиновников.

Наряду с указанным доминирующим направлением в деятельности государства по противодействию коррупции, во многих странах взят курс на

криминализацию коррупции в частном секторе с выделением самостоятельных статей уголовного кодекса. (Германия, США, Франция, Норвегия, Греция, Дания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Эстония и др.). Например, Уголовный кодекс ФРГ (ст. 299) понимает под коррупцией в частном секторе дачу незаконного преимущества в бизнесе за счет получения в обмен на это материальных благ. Законодательство Франции, выделяя порядка 20 различных составов коррупционных деяний, вводит такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ (статья 432-14 Уголовного кодекса), неправомерное использование собственности либо доверия компании (статьи 425-4, 437-3, 460, 464 Закона о компаниях) и т.д.

**Набирает силу тенденция активизации вмешательства государства в частную сферу.** Так, в США и Великобритании законодательство напрямую предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, недопускающего коррупционные практики (Закон Сарбанса-Оксли 2002 г, Закон о взяточничестве 2010г.). Последний закон предусматривает ответственность юридических лиц за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и иными лицами). Надо заметить, что в целях реализации указанных норм, Министерство юстиции Великобритании подготовило специальное руководство по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц, подготовленное Министерством юстиции Великобритании. Руководство предписывает компаниям осуществлять проверку бизнес-партнеров на причастность к коррупционным правонарушениям; внедрять внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции; принимать обязательные к исполнению инструкции о действиях сотрудников в случаях шантажа или вымогательства со стороны чиновников и конкурентов.

**Такого рода новелла может быть реализована и для российских компаний, поскольку в соответствии со статьей 13.3. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»**

**на них распространяется обязанность принимать меры по недопущению коррупции.**

Российская Федерация, продвигаясь в борьбе с коррупцией, может использовать различные модели из зарубежного опыта, обращаться к комбинациям рассмотренных мер. При этом обращает внимание то главное, что объединяет большинство государственных стратегий противодействия коррупции. **Единство рассматриваемой задачи обуславливает общие принципы ее решения как в публично-правовой, так и в частной сферах.** Меры по противодействию коррупции в частной сфере не должны необоснованно сводятся исключительно к вопросам государственных и муниципальных закупок, антимонопольного регулирования, что оставляет вне зоны правового воздействия зоны повышенных коррупционных рисков, в том числе в промышленности, здравоохранении, образовании.

Для преодоления такого пробела необходимо обеспечение единства и универсализации подходов к противодействию коррупции в частной и публичной сферах, применение общих принципов борьбы с коррупцией, в том числе публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности и пр.

Принцип недопущения конфликта интересов должен реализовываться не только в государственном, и в негосударственном, прежде всего, коммерческом секторе. Законодательство большей части государств обязывает государственных чиновников предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов. Например, в Финляндии закон обязывает должностных лиц информировать о своем участии в коммерческой деятельности, принадлежащих им ценных бумагах, ином имуществе, долговых обязательствах и не допускает их участия в принятии решений, в которых есть заинтересованность. Аналогичные требования, установленные законодательством и внутрикорпоративными правилами, предъявляются и к сотрудникам частных компаний.

Принцип контроля за деятельностью и ответственности лиц действует не только в государственных органах и учреждениях, но и в негосударственных компаниях и организациях. **Он должен поддерживаться**

**использованием таких средств, как отчетность и подотчетность, выборность и ротация руководящих кадров, применение санкций в отношении виновных лиц.**

Наряду с применением правовых средств, субъектам частной сферы (бизнес сообществу) следует интенсифицировать внедрение неправовых средств противодействия коррупции. В частности, речь идет о более широком применении этических кодексов, кодексов корпоративной этики, к чему призывают и статьи 21 и 22 Конвенции ООН против коррупции.

Нуждаются в совершенствовании механизмы корпоративного управления, включая решение таких вопросов, как создание структурных подразделений компаний, обеспечивающих взаимодействие с органами государства; развитие культуры компании, основанной на неприятии коррупционного поведения; осуществление внутреннего аудиторского контроля, независимого аудита эффективности противодействия коррупции в компании. Данные меры согласуются с требованиями статьи 12 Конвенции ООН против коррупции, ставящей задачу развития принципов социальной ответственности бизнеса, участия в решении наиболее острых проблем общества, как на глобальном, так и на местном уровне.

Принятие указанных мер будет способствовать не только противодействию коррупции, но и развитию внешнеэкономических связей российских организаций, привлечению иностранных инвестиций.

Наряду с этическими нормами бизнес-структурами могут применяться механизмы антикоррупционной стандартизации (в т.ч. осуществление мониторинга и контроля за их исполнением).

Институт одним из первых разработал такие стандарты в публично-правовой сфере, апробация которых состоялась в Минюсте России (См. Отчет о НИР по теме: «Разработка, апробация и введение антикоррупционных стандартов в виде установления на государственной службе и муниципальной службе единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции»).

В структуру указанных стандартов были включены такие элементы, как предмет и сфера действия; правовая основа; единая система запретов,

ограничений, обязанностей и дозволений; организационные требования по соблюдению антикоррупционных стандартов.

*(2) Определение пределов расширения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в сфере противодействия коррупции.*

Один из ключевых вопросов законотворческой деятельности последних лет – совершенствование правовых механизмов декларирования сведений об имущественном положении государственных служащих и иных лиц. Международные стандарты предписывают государствам требовать от государственных служащих предоставления доказательств добросовестного и честного поведения, а на государство возлагается обязанность создания соответствующего юридического механизма контроля и проверки достоверности таких доказательств. При этом международно-правовые документы не содержат детальных рекомендаций относительно категорий лиц, имущественное положение которых подлежит декларированию и контролю (как правило, речь идет о государственных служащих и служащих государственной администрации), регламентации процедуры предоставления соответствующих сведений, требований относительно режима доступа к этим сведениям, а также ответственности за непредставление сведений.

В развитие требований Конвенции ООН против коррупции, рекомендаций ГРЕКО, ОЭСР, других международных организаций в Российской Федерации был принят ряд законодательных актов, существенно расширяющих сферу использования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей.

Если раньше они устанавливались преимущественно в отношении государственных служащих, то сейчас они распространяются на все более широкий круг лиц: муниципальных служащих, работников государственных корпораций, компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно-значимых услуг. В качестве примера можно указать ограничения, налагаемые на медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности (им

запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха и т.д.).

В теории административного права и в законодательстве запреты, ограничения и обязанности на государственной службе рассматриваются как существенный элемент государственно-служебного правопорядка. Сейчас эти установления находятся в центре общественного внимания. В связи с этим возникают вопросы об определении границ правового регулирования, в том числе целесообразности дальнейшего расширения указанных запретов, ограничений и обязанностей, а также оптимальности применяемых в их рамках мер.

Анализ зарубежного законодательства в этой сфере позволяет сделать вывод о необходимости соблюдения ряда критериев.

В первую очередь, запреты и ограничения должны соответствовать правовому статусу должностных лиц и объему их полномочий. Отмеченный подход может быть положен в основу дифференциации запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на различные категории лиц, выполняющих публичные функции. При этом может быть использована концепция «коррупциогенности должности». Например, если публичное должностное лицо вправе по своему усмотрению решать многие вопросы, связанные с распределением материальных и финансовых ресурсов, то объективно его должность будет иметь коррупциогенный характер. Вместе с тем работники, полномочия которых не связаны, с возможностью извлечения административной ренты, не должны подвергаться воздействию аналогичных запретов, ограничений и обязанностей (например, специалисты, должностные обязанности которых не предполагают размещения заказов на поставки товаров, оказания социально-значимых услуг, работы со сведениями, составляющими государственную тайну и т.д.).

Во-вторых, запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на публичных должностных лиц не должны препятствовать их профессиональной деятельности. С одной стороны, государство должно контролировать деятельность публичных должностных лиц, в частности, работников государственных корпораций. С другой стороны, установленные

ограничения, запреты и обязанности не должны, приводить к утрате работником интереса к получению результата от своей работы, быть несоразмерными и излишними. Так, в США и Канаде приняты специальные законы, направленные на детальную регламентацию льгот и преимуществ, в том числе компенсационных выплат, что сдерживает коррупционные проявления. В нашей стране далеко не во всех государственных корпорациях, компаниях и фондах установлены высокие размеры заработной платы. Здесь необходимо рассмотреть вопрос о применении компенсационных механизмов.

В-третьих, запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на публичных должностных лиц, не должны наносить материальный и моральный ущерб служащему. Во многих государствах предусмотрена передача активов государственных служащих в доверительное управление, что позволяет не только исключить возможные конфликты интересов, но и обеспечить полноценное управление собственностью. Вместе с тем в Российской Федерации этот механизм не вполне эффективен. Например, передача активов своему доверенному лицу, например другу, по договору доверительного управления, что является довольно распространенной практикой в Российской Федерации, вовсе не исключает конфликта интересов. Проблема заключается в том, что соответствующие ценные бумаги, акции и паи при такой передаче не обезличиваются, как например, в США. Следовательно, до конца исключить конфликт интересов не удастся.

Следует отметить, что абсолютные запреты (в отношении всех государственных служащих и иных должностных) на наличие счетов в иностранных банках установлены в очень небольшом количестве развивающихся государств, таких как Венесуэла, Нигерия, Кения, Бангладеш. В других государствах таких запретов нет, поскольку они противоречат нормам международного права (в том числе действующим в рамках интеграционных объединений). Отказ от жестких запретов во многом связан с развитием процессов глобализации, стирающих границы между государствами. В качестве примера можно привести страны Европейского союза.

В ряде стран применяется дифференцированный подход, то есть допускаются запреты и ограничения в отношении отдельных категорий государственных служащих. В частности, в США они установлены в отношении чиновников Государственного департамента, а также служащих иных ведомств, работающих за рубежом. Им запрещено участвовать в какой-либо коммерческой деятельности, осуществлять спекулятивные сделки с недвижимостью, ценными бумагами, валютой тех государств, в которые они откомандированы. Более эффективно «точечное» решение проблем, учитывающее специфику правового статуса государственных служащих и иных должностных лиц, дает возможность соблюсти необходимую меру правового регулирования.

Нормы Конституции Российской Федерации (ст. 35, пункт 2 ст. 19) гарантируют равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного и должностного положения, места жительства. Положения Конституции Российской Федерации относительно имущественных прав человека и гражданина конкретизируются гражданским законодательством, определяющим основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав участниками гражданского оборота. Так, согласно статье 1205 Гражданского кодекса Российской Федерации режим собственности российских физических лиц за рубежом определяется, прежде всего, законодательством соответствующего иностранного государства в соответствии с коллизионным принципом места нахождения вещи (*lex rei sitae*).

Обладание счетами (вкладами), наличными денежными средствами и ценностями в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, может возникнуть и в силу российского и зарубежного законодательства, например, при принятии наследства.

Следовательно, на практике возможны вполне легальные основания отклонений от запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Вместе с тем действующая редакция Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» не учитывает таких случаев. При его исполнении у лица, принявшего наследство, автоматически возникает обязанность досрочно прекратить свои полномочия, освободить замещаемую (занимаемую) должность или уволиться.

Таким образом, **необходимо дальнейшее совершенствование нормативных правовых актов, содержащих запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции с учетом практики их применения.**

*(3). Определение критериев установления субъектного состава лиц, на которые должны распространяться обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах.*

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 8, 8.1.) закрепляется обязанность лиц, замещающих определенные должности, предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах. Указанные сведения предоставляются также в отношении супругов (супругов) и несовершеннолетних детей.

Вместе с тем, критерии определения круга лиц, на которых должны распространяться указанные обязанности, в законе четко не определены. Например, Федеральным законом о противодействии коррупции (пункты 3.1., 4 части 1) обязанность декларировать свои доходы возложена на руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

Однако есть и другие категории лиц, не только имеющих сходный правовой статус, но и подпадающих под аналогичный либо больший объем запретов и ограничений, антикоррупционного характера. Так, в соответствии

со статьей 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» руководитель унитарного предприятия не вправе:

- быть учредителем (участником) юридического лица;
- занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью;
- быть единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа коммерческой организации, за исключением случаев, если участие в органах коммерческой организации входит в должностные обязанности данного руководителя.

Согласно статье 22 отмеченного Федерального закона № 161-ФЗ сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, не может совершаться унитарным предприятием без согласия собственника имущества унитарного предприятия.

Руководитель унитарного предприятия признается заинтересованным в совершении унитарным предприятием сделки в случаях, если он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- являются стороной сделки или выступают в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;
- владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;
- занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;
- в иных определенных уставом унитарного предприятия случаях.

Вместе с тем, директора ГУПов и МУПов, а также их супруги и несовершеннолетние дети не обязаны предоставлять сведения о доходах.

Эти сведения, как и соблюдение вышеуказанных требований, запретов и ограничений никто не контролирует. Таким образом, меры, связанные с проверкой сведений о доходах и расходах, предоставляемых гражданами различных категорий, должны коррелировать с объемом запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении данной категории лиц.

Достаточно сложно обстоит дело с подзаконными нормативными правовыми актами, направленными на реализацию федерального законодательства о доходах и расходах государственных служащих и иных лиц. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению» устанавливается перечень лиц, которые обязаны представлять соответствующие сведения.

К ним относятся:

- руководитель (единоличный исполнительный орган);
- заместитель руководителя;
- главный бухгалтер.

Однако на практике, вследствие опережающего регулирования, федеральными фондами и государственными компаниями утверждаются намного более обширные перечни работников. Например, из 130000 сотрудников системы Пенсионного фонда Российской Федерации соответствующие сведения должны представлять более 30000 сотрудников. В связи с этим **необходимо выработать унифицированный подход, учитывающей концепцию коррупциогенности должностей, с тем, чтобы работники, должности которых не имеют высокого риска коррупции, не**

**несли повышенный и не компенсируемый объем антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей.**

*(4) Развитие финансово-правовых мер противодействия коррупции*

Действенной финансово-правовой мерой, направленной на противодействие коррупции, может стать существенное сокращение оборота наличных денежных средств. В связи с этим требуется научный подход к изучению и использованию международного опыта, лучших практик, повышающих доступность финансовых услуг и продуктов. В противном случае затруднительно обеспечить контроль за расходами и доходами публичных должностных лиц. В связи с этим важно обеспечить более тесную корреляцию законодательства о противодействии коррупции с гражданским законодательством и законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Так, гражданским законодательством установлен общий порядок и форма расчетов между физическими и юридическими лицами. Ограничение максимального размера наличного платежа при таких расчетах до суммы, подлежащей обязательному контролю в соответствии с «антиотмывочным» законодательством, позволило бы обеспечить контроль финансовых операций между физическими и юридическими лицами. Например, в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» такая сумма составляет шестьсот тысяч рублей (600.000). В связи с этим может быть поддержана инициатива по ограничению наличных расчетов, подготовленная Минфином, которая в настоящее время находится на согласовании.

**Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос об установлении административной ответственности за нарушение правил расчетов между гражданами и организациями, о субъектах правонарушения, лицах и органах, налагающих соответствующие санкции. При этом**

первоначально такая ответственность может наступать только для юридических лиц, а впоследствии, когда будут созданы инфраструктурные возможности для перехода физических лиц на безналичные расчеты, к числу субъектов административной ответственности за нарушение правил расчетов между гражданами и организациями могут быть отнесены физические лица.

Административные наказания могут налагаться налоговыми органами, в соответствии с правилами, регламентированными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

*(5) Совершенствование порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов*

Одним из наиболее дискуссионных механизмов противодействия коррупции, закрепленных в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является предоставление должностными лицами сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что ответственность государственного служащего в случае невыполнения обязанности представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера наступает в любом случае (Например, Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010).

Вместе с тем, отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – достаточно распространенная проблема. В отдельных случаях супруги занимают принципиальную позицию, заявляя о недопустимости распространения на них обязанностей, установленных для государственных служащих, поскольку они не наделены данным статусом.

Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» предусматриваются случаи, когда предоставление указанных сведений не возможно по независящим от государственного служащего причинам. Данные факты подлежат рассмотрению на соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В связи с этим возникает вопрос о признаках объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Следует отметить, что непредставление сведений может быть направлено на сокрытие имущества и доходов и происходить как по взаимной договоренности супругов, так и без нее, по умыслу государственного служащего. В связи с этим позиция комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов должна быть активной.

**В частности, Комиссии или подразделению по профилактике коррупционных и иных правонарушений может быть предоставлена возможность запроса соответствующей информации (сведений) напрямую у супруга.**

Это позволит также более эффективно решать вопрос об объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. **При этом супруги, не предоставляющие указанные сведения, могут предупреждаться об административной ответственности по статье 19.7 КоАП РФ за непредставление или несвоевременное представление в**

**государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности.**

*(б) Совершенствование условий занятия иной оплачиваемой деятельностью*

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом у представителя нанимателя, а также у комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов отсутствуют полномочия запретить служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

В этом заключается асимметричность подходов, отраженных в законодательстве о государственной службе. Так в отношении лиц, уволенных со службы получение согласия указанной комиссии на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнение в данной организации работы на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) обязательно в случаях, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Такое согласие гражданин обязан получать в течение двух лет после увольнения с гражданской службы.

Однако в отношении действующих государственных служащих, наделенных полномочиями, на выполнение которых можно влиять, посредством заключения соответствующих договоров, такое правило не применяется, что снижает эффективность противодействия коррупции.

Для устранения отмеченной асимметричности **предлагается предусмотреть в Федеральном законе № 79-ФЗ условия получения предварительного письменного согласия представителя нанимателя на занятие государственным служащим иной оплачиваемой деятельностью. В качестве такого условия может выступать источник получения доходов.**

*(7) Криминализация «незначительного» посредничества во взяточничестве*

Положения части 1 статьи 291.1. Уголовного кодекса Российской Федерации, ограничивают уголовную ответственность за способствование взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки лишь в значительном размере, что значительно снижает эффективность противодействие посредничеству во взяточничестве. Так, в соответствии с примечанием к статье 290 УК РФ значительным размером признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие двадцать пять тысяч рублей (25000). Следует согласиться с позицией Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева, который отмечал, что по действующей редакции части 1 статьи 291.1. УК РФ состав посредничества во взяточничестве будет отсутствовать, если сумма предмета взятки не выходит за пределы 25 тыс. руб. (см. Комментарии к Уголовному кодексу Российской Федерации под редакцией В.М. Лебедева). Но такое, «незначительное посредничество» один из самых распространенных подобного рода фактов коррупционного поведения, а значит, **криминализация указанного деяния будет соответствовать потребностям борьбы с коррупцией на современном этапе.**

*(8) Обеспечение большей правовой определенности в регламентации увольнения в связи с утратой доверия*

В настоящее время законодательством о государственной и муниципальной службе, а также Трудовым кодексом Российской Федерации правовые последствия увольнения в связи с утратой доверия подробно не регламентированы. На практике это означает, что работник, уволенный в связи с утратой доверия, может быть принят на работу в тот же орган, организацию, поскольку действующие ограничения на занятие соответствующей должности (в приеме на работу) не предусматривают такого основания как увольнения в связи с утратой доверия.

Для устранения отмеченного недостатка полагаем целесообразным закрепить увольнение в связи с утратой доверия, в качестве основания ограничения в приеме на государственную и муниципальную службу. При этом правовые последствия увольнения в связи с утратой доверия должны наступать не только в отношении государственных и муниципальных служащих, но и в отношении должностных лиц, замещающих должности в государственных корпорациях и компаниях, фондах и иных организациях.

*(9) Установление критерия малозначительности нарушений, возникающих при предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.*

Частым нарушением законодательства о противодействия коррупции при подаче сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является невнесение в справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сумм, не превышающих 200 рублей. Указанные средства зачастую просто «забываются» государственными служащими на старых сберкнижках, либо хранятся банком до востребования.

В качестве примера можно привести возврат кредита, когда должник направляет в банк сумму, ненамного превышающую стоимость возврата

кредита. Подобная ситуация также может возникнуть при покупке недвижимости, транспортного средства и т.д. Вместе с тем, непредставление либо представление недостоверных сведений влечет освобождение государственного служащего от должности либо привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности. Имеется практика внесения прокурорами представлений о применении мер ответственности к таким государственным служащим.

В связи с изложенным предлагается ввести в нормативные правовые акты, принятые по вопросам декларирования доходов, критерий малозначительности, который бы позволял не применять «крайние» меры к лицам, забывшим указать при подаче сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, суммы не превышающие в совокупности 3000 рублей.

*(10) Повышение эффективности уголовного законодательства (восстановление конфискации имущества).*

Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации не предусматривает за совершение коррупционных преступлений такого вида наказания, как конфискация имущества, которая не применяется на основании ее исключения из статьи 44 Уголовного кодекса РФ Федеральным законом от 8 декабря 2003г. № 162-ФЗ. Конфискация имущества была восстановлена в уголовном законе Федеральным законом от 27 июля 2006г. № 153-ФЗ в качестве иной меры уголовно-правового характера.

Ранее конфискация имущества могла применяться в качестве дополнительного наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, и назначалась судом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Уголовного кодекса РФ, в том числе и за преступления коррупционной направленности.

В настоящее время конфискация имущества осуществляется на основании положений Главы 15.1 УК РФ и УПК РФ, но не в качестве уголовного наказания, а в результате признания имущества вещественным доказательством. Таким образом, **эффективность конфискации имущества в действующем уголовном законодательстве намного снижена, что не соответствует государственной политике по противодействию коррупции.**

В пользу такого вывода свидетельствуют и тренды зарубежного уголовного законодательства, усиливающего конфискационную составляющую среди мер противодействия коррупции (института конфискации, в том числе расширенной и гражданской конфискации без уголовного осуждения). Основным приоритетом в европейской политике последних лет стало более широкое использование процедур конфискации, о чем свидетельствует подготовка новой Директивы ЕС о замораживании, аресте и конфискации преступных доходов, направленной на унификацию европейского законодательства о конфискации преступно нажитых активов и введение единых стандартов. Аналогичные меры вводятся в законодательство и ряда иных развитых государств мира (Австралия).

Конфискация имущества как вид наказания на основании статьи 52 УК РФ определялась как принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного и подразделялась на полную и частичную. Конфискация имущества могла быть обращена только на имущество осужденного, включая его долю в общей собственности, уставном капитале коммерческих организаций, деньги, ценные бумаги, иные ценности, в том числе находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в финансово-кредитных организациях и банках, а также имущество, переданное осужденным в доверительное управление.

Представляется, что установление конфискации имущества в виде наказания в уголовном законодательстве России будет способствовать

усилению и эффективности правовых мер по противодействию преступлениям коррупционного характера.

*(11) Совершенствование правовой защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции*

Принцип защиты информаторов заложен в основу борьбы с коррупцией многих зарубежных государств (например, Сингапур, США, Южная Корея, Китай и др.). Информирование властей о коррупционных правонарушениях всячески приветствуется. В Китае для обеспечения возможности сообщения о фактах коррупции используются сотни специальных сайтов и телефонных линий. В некоторых случаях услуги информаторов оплачиваются. Согласно закону Южной Кореи о борьбе с коррупцией информатору полагается денежная премия за выявленные нарушения от 5 до 20 процентов тех средств, которые государству удалось сэкономить в результате полученной вовремя информации.

Вместе с тем в России до настоящего времени на федеральном уровне не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы обеспечения безопасности гражданина, уведомившего правоохранительные органы о проявлениях коррупции.

В Российской Федерации такая защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения. **Представляется, что в отечественном законодательстве необходимо предусмотреть возможность предоставления такой защиты не только государственным и муниципальным служащим, но и любому физическому лицу, сообщающему о фактах коррупции.**

*(12) Совершенствование юридико-технических инструментов оценки проявлений коррупции.*

На сегодняшний день некоторые проявления коррупции, признаваемые в зарубежных государствах, законодательством Российской Федерации к таковым не относятся. Среди проявлений коррупции, имеющих корыстную природу, выделяются неформальные отношения обмена услугами (клиентизм), различные виды посредничества при коррупции, семейственность или клановость, которые в международной терминологии называются непотизмом, а в российской - покровительством. Есть и другие термины, например, коррупционный протекционизм, коррупционный фаворитизм, непотизм и иное злоупотребление властью.

Коррупциогенное поведение, не всегда связано с совершением непосредственно акта коррупции и может выражаться в способствовании к их совершению, созданию благоприятной среды для этого либо в укрывательстве таких актов, совершаемых другими лицами. Коррупциогенное поведение может быть также связанным с получением выгод нематериального характера (так называемой нематериальной взяткой).

Вместе с тем, эффективность правовой борьбы с любым явлением с самого начала обусловлена четкостью его легального определения.

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) рекомендует считать взяткой нематериальные преимущества, стоимость которых невозможно установить, например, заказные позитивные отзывы в прессе, повышение по службе или предоставление возможностей по работе, выдачу дипломов, оказание эскорт услуг. Данный подход нашел свое отражение в законодательстве ряда зарубежных, прежде всего европейских государств. Так в соответствии с Законом Финляндии «О государственных служащих» чиновникам запрещается принимать угощения, пользоваться услугами увеселительного характера за счет заинтересованных лиц, на прохождение дел которых они могут оказать влияние. В Португалии Уголовный кодекс к квалифицирующим признакам коррупции причисляет получение не только

осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ (ст. 335 Уголовного кодекса).

Таким образом, **предусмотренное законом определение коррупции нуждается в постоянном совершенствовании с учетом новых ее проявлений, прежде всего различных форм посредничества и нематериальной заинтересованности в получении ненадлежащей выгоды, а также различных форм покровительства и попустительства по службе.** При этом необходимо ориентироваться на то обстоятельство, что в международно-правовых документах содержится более широкое обязательство по криминализации соответствующих деяний.

*13) Повышение результативности ведомственного и регионального планирования противодействия коррупции.*

Национальная стратегия противодействия коррупции в качестве основной своей цели предусматривает искоренение причин и условий коррупции в Российском обществе. Следовательно, меры противодействия коррупции, предусмотренные российским законодательством, должны быть ориентированы на устранение причин условий коррупции.

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации разработана базовая модель корреляции причин и условий коррупции с предпринимаемыми органами государственной власти мерами по их устранению. Результаты оценки федерального законодательства показывают, что охват причин и условий появления и распространенности коррупции мерами по противодействию составляет 66,6%, что почти вдвое выше уровня, зафиксированного по результатам анализа ведомственных и региональных планов (программ) по противодействию коррупции, потенциальная результативность реализации которых существенно ниже федерального уровня.

Таким образом, предпринимаемые на сегодняшний день антикоррупционные меры не достаточны для существенного снижения уровня коррупции в Российской Федерации.

С целью устранения причин и условий возникновения и распространенности коррупции федеральным органам исполнительной власти и государственным органам субъектов Российской Федерации при разработке антикоррупционных планов и программ необходимо дополнительно учитывать:

меры, воздействующие на экономические причины возникновения и распространенности коррупции (избыточное государственное регулирование, избыточная государственная собственность, низкая этика ведения бизнеса, недостаточный уровень заработной платы и социальной защиты государственных служащих);

меры, воздействующие на правовые причины возникновения коррупции (недостаточный уровень правовой грамотности среди населения, недостаток юридического образования среди государственных служащих, наличие пробелов в регулировании);

меры, направленные на культурно-исторические и психологические причины возникновения коррупции.

### **III. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации**

Институтом были проведены эмпирические исследования субъектов Российской Федерации во всех федеральных округах (в том числе в Астраханской, Липецкой, Вологодской, Тюменской областях, в Республике Саха; других субъектах Российской Федерации), позволившие получить целостное представление о реализации антикоррупционной политики на региональном уровне и выявить некоторые наиболее типичные недостатки.

Основная их часть обусловлена недостаточно выраженной доминантой воздействия федерального законодательства, проявляющейся в несоблюдении принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямого нарушения.

Для преодоления существующих проблем необходимо решение следующих задач.

*(1) Совершенствование нормативно-правовых основ противодействия коррупции*

Необходимо более активно использовать инструментарий федерального регулирования по следующим направлениям:

– установить дифференцированные подходы к определению компетенции органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) в области противодействия коррупции;

– определить сроки учета замечаний независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

– выработать правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;

– урегулировать порядок размещения сведений о доходах на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;

– определить порядок предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования;

– унифицировать порядок утверждения комплексных долгосрочных целевых программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, обеспечив участие в принятии этих программ, а также в осуществлении контроля за их исполнением законодательных органов субъектов Российской Федерации.

– развивать общеправовые подходы, закрепленные в федеральном законодательстве о противодействии коррупции, обеспечив доминанту федерального законодательства.

– обеспечивать соблюдение базового правового принципа транспарентности при установлении механизмов отчетности в сфере реализации Программ;

– отказаться от использования декларативных норм в Программах, исходя из того, что каждое положение, содержащее конкретную меру противодействия коррупции, должно быть снабжено механизмом реализации;

– учитывать региональную специфику при подготовке и корректировке программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;

– упорядочить процедуры приведения региональных программ противодействия коррупции в соответствие с федеральными законодательными нормами;

– универсализировать подходы к определению оценок результативности реализации программных мероприятий.

## *(2) Совершенствование институциональных основ противодействия коррупции*

В целях обеспечения эффективности мер по противодействию коррупции полагаем целесообразным осуществление следующих мер:

– усиление образовательной составляющей реализации региональных антикоррупционных программ;

– дополнительная координация методического обеспечения противодействия коррупции в органах местного самоуправления;

– в поселениях с незначительным составом муниципальных служащих делегировать функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений;– координация взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции;

– включение представителей институтов гражданского общества в состав антикоррупционных советов и комиссий.

*(3) Усиление мер профилактики коррупционных правонарушений*

В этом направлении необходимо:

– на федеральном уровне уточнить требования к порядку формирования комиссий в субъектах Российской Федерации, определению прав и обязанностей членов комиссий, организации их деятельности;

– рассмотреть вопрос о расширении перечня оснований для проведения заседаний комиссий, включив в него обращения средств массовой информации, которые могут стать инициаторами осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности региона;

– рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций;

– усилить взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с юридическими и физическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность. За основу может быть взята практика Воронежской, Орловской и Тульской областей по заключению с указанными лицами соответствующих соглашений о взаимодействии.

Проблемы реализации антикоррупционных мероприятий в субъектах Российской Федерации во многом обусловлены и недостаточным развитием методического обеспечения. Наибольшая потребность в развитии такого методического обеспечения наблюдается в отношении:

Во-первых, организации профилактических мероприятий в системе государственной и муниципальной службы (по вопросам организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и

урегулированию конфликта интересов; по вопросам формирования и использования кадрового резерва);

Во-вторых, осуществления антикоррупционного мониторинга;

В-третьих, оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Успешность применения программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации напрямую зависит от реализации общесистемных мер, предусмотренных федеральном законодательством, в том числе заложенных в рамках административной реформы.

Речь идет о таких мерах как деперсонализация взаимодействия граждан и чиновников, внедрение многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, комфортности предоставления государственных услуг, модернизация системы информационного обеспечения и т.д.

#### **IV. Противодействие коррупции в муниципальных образованиях.**

Направления, формы, методы, способы борьбы с коррупцией на муниципальном уровне в основном те же, что и на уровне региональных органов исполнительной власти. Главный смысл стратегии противодействия коррупции – объединить усилия всех субъектов антикоррупционной борьбы. В этом заключается главное содержание координации деятельности государственных и муниципальных органов, которое отчетливо проявляется в соотношении региональных и муниципальных программ противодействия коррупции.

*(1) Координация действий региональных и муниципальных органов*

Муниципалитеты, будучи самостоятельными в рамках своей компетенции, могут опираться в определении направления своей деятельности непосредственно на федеральные законодательные акты. Но для них крайне важна методическая, организационная и информационная поддержка со стороны региональных инстанций в противодействии коррупции. Она необходима, если учитывать не всегда достаточную подготовку кадров исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, особенно на поселенческом уровне.

Конкретностью и действенностью мер методической, правовой, организационной и информационной помощи муниципалитетам характеризуются программа борьбы с коррупцией Тюменской области. В ней предусмотрены подготовка регулярных обзоров федеральных и региональных нормативных правовых актов для органов местного самоуправления, направленных на противодействие коррупции, с рекомендациями о принятии необходимых муниципальных правовых решений; проведение разъясняющих семинаров с муниципальными служащими, на которых обсуждаются практика антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов органов местного самоуправления; разработка типовых и модельных муниципальных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, включая разработку модельных и типовых административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

В то же время нельзя согласиться с излишней опекой органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, когда методическая помощь подменяется администрированием. К сожалению, таких фактов немало. Во многих региональных программах и планах противодействия коррупции содержатся прямые директивные указания органам местного самоуправления, нарушающие их конституционную самостоятельность (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Ставропольский край).

*(2) Совершенствование деятельности комиссий по противодействию коррупции*

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов обязываются возложить на комиссии по противодействию коррупции или комиссии по контролю за исполнением планов противодействия коррупции функции по рассмотрению обращений граждан с целью выявления схем бытовой коррупции; привлекать эти комиссии к контролю за деятельностью наиболее подверженных коррупции организаций и учреждений; включать в трудовые договоры (контракты), заключаемые с муниципальными служащими, положения об ответственности за нарушения кодексов этики и служебного поведения; ежеквартально представлять в соответствующие службы администрации Президента и Правительства Республики отчеты о работе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Такие указания противоречат принципиальным основам взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, превращая муниципалитеты в агентов органов государственной власти. В связи с этим логичен вывод: одним из результатов мониторинга региональных программ и планов противодействия коррупции, о целесообразности которого шла речь выше, должны быть также рекомендации о соблюдении органами государственной власти субъектов федерации предусмотренной Конституцией РФ меры воздействия на органы местного самоуправления при оказании им методической помощи.

*(3) Гармонизация региональных и муниципальных программ*

Соотношение региональных и муниципальных программ и планов противодействия коррупции характерно, кроме всего прочего, созданием совместных государственно-муниципальных институтов, способствующих сокращению коррупционных проявлений, в том числе в сфере бытовой коррупции. Здесь выделяется формирование многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Они,

согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», могут быть государственными или муниципальными учреждениями, созданными субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями. Как показывает практика, во многих случаях они являются муниципальными бюджетными учреждениями, но участие в их формировании всегда принимает соответствующий субъект Российской Федерации. Поэтому создание МФЦ предусматривается в подавляющем большинстве случаев как муниципальными, так и региональными программами противодействия коррупции. МФЦ позволяют минимизировать непосредственное общение государственных и муниципальных чиновников с получателями услуг, устранять связи с этим возможность коррупционных действий. Эта цель успешнее достигается в тех случаях, когда услуги оказываются в электронной форме.

#### *(4) Повышение роли органов местного самоуправления*

Анализ муниципальных программ противодействия коррупции и практики их применения обнаруживает еще одну организационно-правовую проблему: недостаточную урегулированность роли органов местного самоуправления различных уровней.

Федеральным антикоррупционным законодательством полномочия органов местного самоуправления в противодействии коррупции не различаются по их типам. Понятие этих органов используется в общем смысле, речь идет, как правило, об органах местного самоуправления в целом. Это приводит к разноречивой и не во всем оправданной практике. Поскольку для поселенческих органов не предусмотрено никаких исключений, и действие законодательных актов формально распространяется на все муниципальные образования, это дает основание прокурорам обращаться к органам местного самоуправления малых поселений с

требованиями выполнения закона, например, по созданию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих (Усманский муниципальный район Липецкой области), хотя сделать это для них бывает подчас практически невозможно.

В небольших поселениях, главным образом сельских, местная администрация состоит в лучшем случае из 3 - 4 человек. Если создавать комиссию в том составе, который предусмотрен в Указе Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г., в нее должны входить минимум 5 - 6 человек. Следовательно, в малых поселениях все муниципальные служащие обязаны будут стать членами комиссии, и она станет заниматься служебным поведением своих членов. Чтобы выйти из этой ситуации органам местного самоуправления малых поселений следует, как это делается в некоторых регионах, заключать соглашения с администрацией муниципальных районов и делегировать им соответствующие полномочия. Кроме этого, органам местного самоуправления муниципальных районов целесообразно передавать антикоррупционную экспертизу нормативных актов, принимаемых малыми поселенческими муниципалитетами, контроль за соблюдением муниципальными служащими требований к служебному поведению и ряд других антикоррупционных полномочий.

Рекомендации по такого рода решениям, которые могут приниматься соответственно на уровне поселений и муниципальных районов, должны разрабатываться на региональном уровне. Тем более что п. «г» ст. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, региональным органам государственной власти предоставлено право конкретизировать антикоррупционные положения федерального законодательства, в том числе те, которые определяют параметры субъектов и объектов национальной политики противодействия коррупции.

Если в региональных программах противодействия коррупции умалчивается роль поселений или они безоговорочно включаются в число «органов местного самоуправления», это выводит на первый план в определении возможностей поселений районные инстанции, которые

нередко рекомендуют поселениям, входящим в состав районов, принимать планы противодействия коррупции «аналогичные тем, которые действуют на районном уровне». Такие указания приводят к возникновению отношений руководства и подчинения, противоречащих конституционной сути межмуниципальных равноправных отношений. Это, как показывает практика, чревато формальным подходом органов местного самоуправления поселений к антикоррупционной деятельности. Они просто переписывают районные документы, не задумываясь о своих действительных возможностях в важном деле. Так, произошло, например, с планом противодействия коррупции сельского поселения Ижма Ижемского района Республики Коми. Этот план дословно, за исключением некоторых пунктов, воспроизводит районный план противодействия коррупции. Сделано это в соответствии с рекомендацией районной администрации сельским поселениям принять планы противодействия коррупции, «содержание которых должно соответствовать мероприятиям районной программы».

Такие планы фактически исключают поселения из реальной борьбы с коррупцией. Поселения должны быть полноценными субъектами противодействия коррупции, в том числе и потому, что они оказывают немалый объем муниципальных услуг (разрешение на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, контроль использования земель поселения, водоснабжение, снабжение населения топливом, организация ритуальные услуги). Они распоряжаются муниципальным имуществом, бюджетными средствами, формируют и размещают муниципальный заказ.

## **V. Взаимодействие государства с институтами гражданского общества.**

*(1) Усиление взаимодействия (диалога) государства с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции*

Сфера государственного управления требует активного применения таких механизмов сотрудничества государства и гражданского общества как: антикоррупционная экспертиза, мониторинг правоприменения, оценка

регулирующего воздействия, публичные консультации, общественные обсуждения, лоббизм, правовое просвещение и др.

Несмотря на заложенный сильный потенциал, отечественному законодательству присущи определенные изъяны, которые состоят в отсутствии единых правил и технологий оценки степени вовлеченности институтов гражданского общества. Следствием этого начинает превалировать формальный подход, что нивелирует саму идею вовлечения институтов гражданского общества в качестве «активного игрока» в процесс принятия политических решений в сфере противодействия коррупции.

Отсутствие механизма ответной реакции правительства на мнение граждан в «Открытом правительстве» как одном из инструментов диалога власти и гражданского общества, позволяет его отнести «де-факто» к формальному информированию общества о действиях власти, нежели чем к совместному обсуждению проблемы.

С целью недопущения сложившегося дублирования оценки регулирующего воздействия (ОРВ) с оценкой финансовых последствий, целесообразно рассматривать оценку коррупционных рисков комплексно, одновременно вырабатывая механизмы и диагностику предупреждения коррупционных правонарушений. Иными словами, необходимо разработать *универсальный механизм* выявления и предупреждения коррупционных рисков и установить определенную последовательность применения этих технологий и корреляции между ними, чтобы данные, полученные в ходе их применения, могли полноценно использоваться в дальнейшей работе.

В связи с тем, механизм проведения независимой антикоррупционной экспертизы, определяемой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не предусмотрен, необходимо установить четкую 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, требования к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение экспертизы на коррупциогенность и т.п.

**Развитие указанных выше технологий обуславливает формирование доктринальных подходов к обеспечению единой комплексной экспертизы нормативных правовых актов и обоснование методологических основ ее проведения.**

### *(2) Государственно-частное партнерство*

Нуждается в усилении такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство (ГЧП), в том числе в части определения сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера.

Необходимо выработать и законодательно закрепить единую правовую категорию ГЧП, в целях исключения разногласий, которые могут возникнуть в процессе реализации проектов на его основе.

### *(3) Общественный контроль*

В настоящее время по инициативе Общественной палаты совместно с Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека ведется подготовка проекта федерального закона «Об общественном контроле», Министерством юстиции Российской Федерации разработана Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. В законопроекте «Об общественном контроле» следует отразить участие в осуществлении такого контроля общественной палаты, уполномоченных по правам человека, общественных объединений и организаций (профессиональных объединений, профсоюзов, СМИ, религиозных организаций, общественных советов и др.), отдельных граждан и юридических лиц. При этом за нарушения требований указанного закона должна быть предусмотрена юридическая ответственность.