

Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения

4 июня 2013 г. состоялся **Второй Евразийский антикоррупционный форум** «Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения», организованный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при поддержке Счетной палаты РФ и Государственной Думы ФС РФ.

Форум стал ежегодно проводимым мероприятием¹. Выбор темы Второго Евразийского антикоррупционного форума обусловлен прежде всего тем, что основным объектом коррупции являются финансы. Кроме того, как показывает опыт многих государств, в том числе США, Великобритании, Франции, Германии, Японии, именно финансовые механизмы могут стать самыми действенными средствами антикоррупционной борьбы.

Открывая пленарное заседание, Председатель Счетной палаты РФ

доктор юридических наук, профессор **С. В. Степашин** отметил, что противодействие коррупции в России приобретает последовательный характер. В стране идет процесс, который эксперты называют национализацией элит. Тот, кто хочет быть чиновником и получать заработную плату за счет налогоплательщиков, должен быть готов к контролю со стороны общества и государства и к выполнению жестких требований: не иметь за рубежом банковских счетов и ценных бумаг, подтвердить свои доходы и расходы. В настоящее время введен контроль за крупными приобретениями не только чиновников и их ближайших родственников, но и руководителей государственных компаний. Идет работа над регламентацией так называемых золотых парашютов. На законодательном уровне создаются предпосылки для деофшоризации российской экономики.

Государственной Думой ФС РФ принят во втором чтении законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям». Ужесточаются уголовные наказания за невозвращение в страну валютной выручки, вводится понятие бенефициарного собственника. Свой вклад в решение задач противодействия коррупции вносит Счетная палата РФ. Так, по результатам проверок подготовлены рекомендации Правительству РФ шире использовать опыт наших партнеров по Таможенному союзу и рассмотреть возможность введения налога на операции с офшорными юрисдикциями, что могло бы приносить в бюджет около 46 млрд долл. ежегодно.

¹ Первый Евразийский антикоррупционный форум, состоявшийся в 2012 г., был посвящен теме «Правовые инновации в противодействии коррупции». В его мероприятиях приняли участие работники международных и зарубежных организаций, руководители федеральных государственных органов, представители научных и образовательных учреждений из более 30 стран и 50 субъектов РФ (свыше 400 человек). По результатам его работы была принята Декларация, в которой содержались предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, в том числе посредством развития их научных и научно-методических основ. За истекший год все основные положения Декларации были реализованы.

Важнейшим условием успеха в борьбе с коррупцией является обеспечение неотвратимости наказания за нарушение закона. В связи с этим повышение эффективности взаимодействия Счетной палаты РФ с правоохранительными органами имеет первостепенное значение².

Председатель Государственной Думы ФС РФ, председатель Попечительского совета ИЗиСП доктор экономических наук **С. Е. Нарышкин** обратил внимание на то, что Форум стал хорошим форматом взаимодействия для получения оперативной реакции на вновь возникающие запросы нашего общества. В настоящее время динамично меняются сами методы борьбы с коррупцией. Уже не только специализированные общественные организации, но и активные интернет-пользователи помогают выявлять правонарушения коррупционного характера.

Для Государственной Думы законодательное обеспечение противодействия коррупции является одним из приоритетных направлений работы. За последние несколько месяцев принят целый ряд принципиальных для данной сферы законов. В первую очередь Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В борьбе с коррупцией важны не только запреты и ограничения, но и состояние умов в обществе, преодоление правового нигилизма, равно как и состояние экономики, наличие развитой конкурентной среды, способной серьезно влиять на снижение коррупционных рисков.

Выступающий предложил участникам Форума помимо обсуждения

² Всего по итогам прошлого года в правоохранительные органы было направлено 164 материала проверок, проведенных Счетной палатой. В результате возбуждено 78 уголовных дел (многие из них имели значительный общественный резонанс), по остальным идет доследственная проверка.

правовых и институциональных проблем обратить внимание на некоторые концептуальные дискуссионные вопросы. В частности, многие эксперты указывают, что государство в борьбе с коррупцией вынуждено идти на ограничение прав граждан, в том числе конституционных прав и свобод. В связи с этим следует подумать, каковы пределы подобных ограничений и как они соотносятся с уже существующими.

Директор ИЗиСП, председатель Междисциплинарного совета по координации научного и научно-методического обеспечения противодействия коррупции, вице-президент РАН академик **Т. Я. Хабриева** в ходе своего научного доклада отметила, что доктринальные исследования не могут быть эффективными без учета особенностей международно-правового регулирования. В связи с этим было выделено несколько ключевых проблем:

увеличение количества международно-правовых договоров, что давно уже перестало быть автоматической гарантией их действенности, в том числе в сфере противодействия коррупции;

широкая диспозитивность международно-правовых норм, в том числе касающихся финансового противодействия коррупции³;

несовершенство имплементационных механизмов международно-правовых актов, в том числе в сфере внедрения финансово-правовых инструментов противодействия коррупции⁴;

³ Однако зачастую толкование международных конвенций международными организациями не только значительно расширяет рамки международно-правовых предписаний, но и вносит в них существенные элементы импровизации, не являющиеся прямым отражением базовых международно-правовых норм.

⁴ Такая проблема существует не только в России, но и в других государствах, где отсутствуют законодательные механизмы, определяющие место и роль решений меж-

неопределенность границ международных рекомендательных актов, роль которых неуклонно растет⁵.

Переходя к постановке научных проблем формирования и применения финансовых механизмов противодействия коррупции в национальном праве, докладчик подчеркнула, что здесь необходим «сплав» знаний разных отраслей науки (экономики, социологии, правоведения, финансовой науки и др.), а также совместные усилия действующих в их рамках научных школ.

Т. Я. Хабриева отметила четыре основных направления научных исследований в этой сфере: 1) финансовые рынки и инструменты; 2) субъекты коррупционных преступлений; 3) теневой рынок и легализация финансовых средств, добытых преступным путем; 4) правозащитные механизмы, направленные на противодействие коррупции в финансовой сфере.

В ходе формулирования первого направления исследований отмечалось, что в современном мире сформировался единый финансовый рынок, который представляет собой сложный и высокотехнологичный комплекс. Осуществляемые в его рамках финансовые операции требуют комплексного регулирования посредством норм, относящихся не только к разным отраслям права (гражданскому, административному и др.), но и к различным источникам права, включая обычаи и обыкнове-

дународных организаций в национальных правовых системах. В какой-то части ее может решить разработанный ИЗиСП проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», ставший одним из первых шагов в доктринальном и нормативно-правовом освоении этой проблемы.

⁵ Во многом это связано с тем, что они закрепляют те подходы и решения, которым государства еще не готовы придать статус международно-правовых обязательств, но в которых они видят прообраз будущих международно-правовых механизмов.

ния делового оборота, акты международного права и национального законодательства.

Во многих странах субъектами коррупционных преступлений (второе направление исследований) являются не только физические, но и юридические лица. В России возрождению уголовной ответственности юридических лиц препятствуют сложившиеся в советское время доктринальные основы, прежде всего в той части, которая касается концепции виновной ответственности. В связи с этим необходима разработка новых уголовно-правовых доктрин, определяющих допустимость и основания привлечения юридических лиц к уголовной ответственности.

Третье направление научных исследований концентрируется на проблемах ограничения теневого рынка и противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем. Способы отмывания преступных доходов различны. Следует продолжить выявление и типологизацию совершенствующихся способов отмывания незаконно нажитых средств совместными усилиями правоведов, финансистов, экономистов, социологов, представителей других наук⁶. Для выявления и анализа признаков коррупционных правонару-

⁶ Вместе с тем в настоящее время существует точка зрения, согласно которой теневой рынок и легализация денежных средств, полученных преступным путем, не несут в себе общественной опасности, так как являются источником инвестиций в легальную экономику ранее не учтенных денежных средств. В основном такие инвестиции ориентированы на прибыльные и высокорентабельные сектора экономики (энергоносители, нефть, газ, лес и т. п.). Однако «грязные» деньги, вовлеченные в легальный оборот через легальные инвестиции, операции купли-продажи и офшорные зоны, впоследствии могут реинвестироваться в криминальную деятельность, тем самым создавая «порочный круг».

шений и последующей легализации компетентным государственным органам необходимо наладить по различным алгоритмам выявления коррупционных признаков систематический инициативный поиск подзрительных эпизодов в деятельности хозяйствующих субъектов. В связи с этим требуется объединение различных информационных ресурсов в единое рабочее пространство с автоматической идентификацией объектов.

Не менее важным направлением исследований является проблема репатриации, возвращения финансовых средств, нажитых преступным путем. Решить ее можно только комплексными мерами, включающими международно-правовые и национально-правовые средства воздействия. При этом потребуются преодоление сопротивления владельцев таких финансовых средств и развитие сотрудничества с государствами, где такие средства хранятся.

Четвертое направление научных исследований — совершенствование правозащитных механизмов финансового рынка. Правозащитные механизмы имеются не только в финансовом законодательстве, но и во многих других отраслях законодательства, в том числе в гражданском, административном, налоговом, процессуальном. Так, гражданское право предусматривает недействительными (ничтожными) только те сделки, которые совершены с целью, противной основам правопорядка и нравственности (ст. 169 ГК РФ), либо являются мнимыми и притворными (ст. 170 ГК РФ). Однако практическое применение данных оснований недействительности к сделкам, совершаемым в целях отмывания преступно нажитых доходов, сопряжено со множеством трудностей⁷.

⁷ Серьезной проблемой является, например, отсутствие законодательных барьеров, препятствующих созданию фирм-однодневок.

По мнению Т. Я. Хабриевой, очевидна потребность не только в более активном научном освоении таких проблем, но и в реализации новых новаторских исследовательских проектов⁸.

Председатель Следственного комитета РФ доктор юридических наук, профессор **А. И. Бастрыкин** в своем выступлении сообщил, что за 2012 г. следователями Следственного комитета РФ расследовано более 25 тыс. уголовных дел о коррупции. Это почти на 80% больше по сравнению с 2011 г. В суды направлено более 6,5 тыс. дел. При этом особенностью таких дел является то, что они стали сложными, многоэпизодными. Фигуранты этих дел, обладая криминальными, медийными и другими возможностями, оказывают активное сопротивление следствию.

Выступающий обозначил проблемы в сфере борьбы с коррупцией и высказал ряд предложений по совершенствованию законодательства. Он отметил, что Уголовный кодекс РФ в конце 2012 г. был дополнен новыми статьями, являющимися специальными по отношению к ст. 159 УК РФ (мошенничество). Среди них — ст. 159⁴ УК РФ, устанавливающая ответственность за мошенничество в предпринимательской сфере, которое в размере до 6 млн руб. отнесено к преступлениям небольшой тяжести. Под эту статью подпадает в том числе мошенничество, посягающее на государственное имущество, а также на имущество организаций с государственным участием. Кроме того, срок давности уголовного преследования по этим преступлениям теперь составляет два года, а не десять лет, как раньше. Поскольку уголовный закон обратной силы не

⁸ Одним из таких проектов стала проведенная ИЖиСП в 2011 г. антикоррупционная экспертиза законодательства государств — членов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

имеет, по сути, была проведена мягкая амнистия похитителей государственного имущества.

В настоящее время после либерализации уголовного законодательства из 300 составов преступлений исключен нижний предел наказания в виде лишения свободы. К ним относятся такие деяния, как легализация нажитого преступным путем имущества, значительная часть коррупционных преступлений, в том числе предусмотренных ст. 290, 291, 291¹ УК РФ. В соответствии с УПК РФ, международными актами и соглашениями выдача лица для уголовного преследования производится в случае, если уголовный закон предусматривает за совершение этих деяний наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года или более тяжкое наказание. Отсутствие нижних пределов санкций делает невозможной экстрадицию обвиняемых.

Еще одной проблемой является коррупция, возникающая при приватизации государственного имущества. В связи с предстоящей широкой приватизационной кампанией предлагаются следующие законодательные инициативы:

1) установить обязанность организаций-претендентов на участие в приватизационном конкурсе или аукционе раскрывать информацию об их конечных выгодополучателях;

2) предусмотреть возможность проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях проверки подлинности документов организаций, в том числе бенефициаров, участвующих в приватизации крупнейших объектов;

3) в рамках предстоящей приватизации государственного имущества ввести уголовную ответственность оценщиков за включение в отчет об оценке объекта заведомо недостоверных данных или применение заведомо необоснованных стандартов оценки;

4) ввести уголовную ответственность за умышленное уклонение ру-

ководителя государственной организации от одобрения крупной сделки, если эти действия повлекли причинение крупного или особо крупного ущерба.

Завершая выступление, докладчик особо отметил необходимость возрождения в России института уголовной ответственности юридических лиц, эффективно применяемого во многих европейских странах.

Говоря о коррупции как об общемировой проблеме, первый заместитель Председателя Совета Федерации ФС РФ, глава миссии наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи СНГ, председатель Союза налогоплательщиков России кандидат юридических наук, доцент **А. П. Торшин** акцентировал внимание на том, что борьба с коррупцией — это не только усиление ответственности и ужесточение наказания виновных лиц за совершенные правонарушения, но и создание условий, в которых коррупционные схемы будут невозможны или затруднены.

Переход к программно-целевому бюджету в Совете Федерации можно рассматривать как один из финансовых механизмов противодействия коррупции. Ответственность за невыполнение поставленных задач не позволит бюджетным средствам «уходить» в нецелевое русло, хотя бы в тех масштабах, в которых это имеет место сегодня.

В настоящее время в России реализуется и такое направление, как создание законодательства, в котором преобладали бы экономические методы борьбы с коррупцией, а не только репрессивные. Подтверждением этому служит принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Реализация данного Закона направлена на повышение прозрачности закупок их эффективности и результативности, а

следовательно, должна способствовать предотвращению коррупции.

В заключение докладчик отметил, что, к сожалению, работа в этом направлении ведется в условиях пока еще не преодоленного правового нигилизма российского общества, что является большой проблемой. Именно поэтому активизируется работа Союза налогоплательщиков России, который поддержал предложение Налоговой службы РФ о создании системы самоначисления налогов физическими лицами. Данная инициатива призвана способствовать повышению уровня правосознания российских граждан.

Заместитель руководителя Федеральной налоговой службы РФ **С. А. Андрущенко** на примере работы ФНС России рассмотрела актуальные вопросы применения современных технологий органами государственной власти в антикоррупционной борьбе. Подчеркивалось, что специфика деятельности налоговых органов, их близость к сфере финансовых интересов конкретных лиц предопределяет характеристику такой деятельности, как зоны с повышенным коррупциогенным риском. Помимо реализации мероприятий по предупреждению и предотвращению коррупциогенных правонарушений в налоговых органах Налоговая служба РФ особое внимание уделяет устранению самих условий, в которых такие правонарушения могли бы проявиться.

К числу мер по недопущению проявления коррупции, реализованных в налоговых органах, основанных на применении новых технологий, относятся: создание новой системы работы налоговой службы, в основе которой лежит функциональный принцип; широкое использование электронных дистанционных способов взаимодействия налоговой службы с налогоплательщиками; повышение правовой грамотности и культуры налогоплательщиков посредством применения электронных средств доступа к информации. Все

проводимые налоговой службой мероприятия в этой области призваны не только уменьшить коррупционные риски, но и повысить качество оказываемых услуг.

Статс-секретарь — заместитель Министра внутренних дел РФ доктор юридических наук, профессор **И. Н. Зубов** особо отметил, что в Российской Федерации в последние годы на основе ратифицированных конвенций ООН сделан громадный рывок вперед для создания законодательной базы в сфере противодействия коррупции. Все базовые элементы системы борьбы с коррупцией, установленные в международных документах, в России законодательно закреплены и претворяются в жизнь.

Подчеркивая значимость сотрудничества правоохранительных органов с институтами гражданского общества, выступающий отметил, что в основе такого сотрудничества лежат открытость и транспарентность информации о деятельности правоохранительных органов и учет мнения общественности.

По мнению докладчика, борьба с коррупцией должна начинаться с изменения общественного сознания, основанного на нетерпимости к коррупционным проявлениям, и повышения уровня правовой культуры российских граждан.

Директор Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан **Ф. Г. Саидов** рассмотрел правовые и финансовые механизмы противодействия коррупции, разработанные в стране. Он отметил, что в Республике Таджикистан выстроена комплексная правовая и институциональная система противодействия коррупции, залогом успеха которой прежде всего является наличие последовательной политической воли Президента Республики.

Создана взаимосвязанная законодательная база в сфере противодействия коррупции, легализации до-

ходов, полученных преступным путем. Тексты законодательных актов размещены в открытом доступе на сайте Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией на таджикском и русском языках. Население страны постоянно информируется о проводимых расследованиях коррупционных преступлений, возбужденных против высокопоставленных чиновников органов государственной власти, правоохранительных органов и судов. В качестве серьезных достижений в области борьбы с коррупцией докладчик отметил принятые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. Однако только при условии усиления международного и регионального сотрудничества можно говорить о дальнейшем совершенствовании национальной системы противодействия коррупции.

Вице-президент Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) **В. П. Нечаев** остановился на ключевых положениях стандартов ФАТФ в сфере отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансированного терроризма. «Антиотмывочные» стандарты являются серьезным инструментом в борьбе с коррупцией, поскольку цель этих мер — лишить преступников доходов, полученных нечестным путем, и преследовать по закону тех, кто помогает в легализации таких доходов. В стандартах ФАТФ установлен перечень предикатных преступлений, в числе которых — коррупция и взяточничество.

Надлежащая культура соблюдения стандартов ФАТФ создает среду, в которой коррупционная деятельность не может остаться незамеченной и безнаказанной, защищаются частные и государственные интересы, оказывается содействие выявлению коррупционных преступлений и возврату похищенных активов. Выступающий подчеркнул,

что внедрение странами стандартов ФАТФ повышает прозрачность их финансовой системы посредством создания документального следа деловых отношений, сделок и раскрытия истинного происхождения права собственности и движения денежных активов.

Глава службы Протокола и внешних связей Международной антикоррупционной академии (МАКА) **Шмид Эрнст** отметил значимость международной кооперации в борьбе с коррупционными проявлениями, чему способствует деятельность Международной антикоррупционной академии, к основным направлениям которой относятся:

- обеспечение стандартизации обучения в рамках академических программ;

- участие в качестве международной платформы для межгосударственного диалога в целях противодействия коррупции;

- проведение исследований проблем коррупции в качестве аналитического центра.

Заместитель Председателя Следственного комитета РФ, член Междисциплинарного совета по координации научного и научно-методического обеспечения противодействия коррупции кандидат юридических наук, профессор **А. В. Федоров** обозначил необходимость использования финансовых механизмов противодействия коррупции, правовая основа которых заложена прежде всего в документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Особое внимание было обращено на эффективность процесса имплементации стандартов ОЭСР в российское законодательство, предусматривающих применение финансовых санкций, обеспечивающих соразмерный эффект и оказывающих сдерживающее воздействие на потенциальных взяточников.

Методике и результатам проведения антикоррупционной экспертизы законодательства в области проти-

водействия отмыванию денег и финансированию терроризма было посвящено выступление генерального директора Международного учебно-методического центра финансового мониторинга, члена Междисциплинарного совета по координации научного и научно-методического обеспечения противодействия коррупции **Г. В. Бобрышевой**.

Данная методика, разработанная совместно ИЗИСП и Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга, ориентирована на комплексную проверку коррупциогенности всей совокупности правовых актов антиотмывочной сферы с учетом их взаимосвязи и иерархической структуры. Были выделены пять основных областей регулирования: правовые и уголовно-процессуальные меры; регулирование деятельности подразделений финансовой разведки; регулирование деятельности организаций, которые обязаны принимать противозаконные меры; надзор и контроль, включая лицензирование и применение санкций за нарушение законодательства; межведомственное взаимодействие. Основным результатом работы явилась типологизация коррупциогенных факторов, которая позволила установить системные и частные коррупциогенные факторы и зоны коррупционного риска, а также провести их классификацию.

Профессор Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция) **Марку Жерар** поделился французским опытом противодействия коррупции и борьбы с финансовыми преступлениями. Были выделены два направления проведения реформ во Франции:

1) ужесточение ответственности путем расширения перечня наказаний для юридических лиц, увеличения числа условий для применения общей конфискации, усиления мер ответственности за налоговые мошенничества;

2) повышение качества расследования и следствия посредством ис-

пользования специальных методик и средств, создания института финансового прокурора, наделения общественных объединений правом на возбуждение следствия.

Заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета доктор юридических наук, профессор **Г. А. Василевич** остановился на аспекте конституционных основ финансового механизма противодействия коррупции. В качестве основных мер борьбы с коррупцией на национальном уровне были названы следующие: более детальная проработка бюджетного закона; усиление контроля со стороны представительной ветви власти, а также ответственности; привлечение к проведению антикоррупционной экспертизы специалистов не только в области юриспруденции, но и в банковской сфере, руководителей предприятий в отставке; сокращение численности чиновников; создание механизма контроля за вкладами, содержащимися на зарубежных счетах; использование практики наказания «стыдом».

Директор Института проблем экономической безопасности и стратегического планирования Финансового университета при Правительстве РФ доктор технических наук **А. М. Московский** проанализировал взаимодействие финансовой науки, технологий финансового мониторинга и образования в сфере противодействия финансированию терроризма и коррупции. Отмечалось, что в 2011—2012 гг. подозрительные потоки выведенных финансов составили 3,1—3,4 трлн руб., уровень операций обналичивания от этих сумм — 24—26,5%. В работе правоохранительных органов находятся операции на 1,75 трлн руб.

По мнению выступающего, наиболее острой сегодня является задача вооружения финансового мониторинга автоматизированными аналитическими инструментами, экспертными системами в области фи-

нансов, информации и права; создания платформ знаний, позволяющих сотрудникам контролирующих органов адаптировать накопленные в моделях и базах знания к конкретным ситуациям ежедневной деятельности.

Вопросы применения финансово-правовых средств противодействия коррупции нашли отражение в докладе заместителя руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора доктора юридических наук, профессора **И. И. Кучерова**. К таким финансово-правовым средствам относятся следующие группы норм: 1) запрещающие нецелевое неэффективное использование бюджетных средств; 2) служащие поддержанию должного уровня бюджетной дисциплины; 3) обеспечивающие сохранность средств бюджета; 4) способствующие возмещению ущерба, причиненного бюджету и препятствующие злоупотреблениям при закупках.

Особое внимание уделялось противодействию коррупционным проявлениям в сфере государственных и муниципальных закупок. В качестве достижения были отмечены нормы Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» относительно осуществления предварительного контроля в сфере закупок со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, планирования и нормирования в сфере закупок.

Статс-секретарь — заместитель Министра образования и науки РФ кандидат юридических наук **Н. В. Третьяк** рассмотрела проблему правового воспитания, формирования у граждан антикоррупционного мировоззрения и развития институтов гражданского общества. Отдельно были отмечены механизмы, способствующие противодействию коррупции в образовательной сфере, в частности обеспечение информаци-

онной открытости образовательных учреждений, учреждение государственной системы мониторинга в области образования и системы государственных информационных ресурсов открытого доступа.

Об опыте взаимодействия общественных организаций и государственных органов по противодействию коррупции в Украине рассказал председатель Всеукраинской специальной коллегии по борьбе с коррупцией и организованной преступностью магистр государственного управления **Ю. В. Лавренюк**, озвучивший мысль о необходимости консолидации усилий органов государственной власти и институтов гражданского общества в процессе борьбы с коррупцией.

Программой Форума также были запланированы секционные заседания, круглые столы, тренинг. В качестве модераторов секции «Имплементация международных стандартов финансового мониторинга» выступили заместитель Председателя Следственного комитета РФ кандидат юридических наук, профессор **А. В. Федоров** и заведующий Центром образовательных программ ИЗИСП доктор юридических наук, профессор **А. Я. Капустин**.

Руководитель Центра сравнительно-правовых исследований ИЗИСП кандидат юридических наук **А. А. Каширкина** затронула вопросы, связанные с имплементацией антикоррупционных стандартов в российское законодательство. Без реализации норм международных договоров они не работают, поэтому их внедрение в национальное правовое поле, и прежде всего в национальное законодательство, является необходимым условием выполнения всех международных обязательств, включая антикоррупционные.

Председатель Международного антикоррупционного комитета, ректор Международной академии методологии и государственного управления доктор философских наук,

профессор **А. И. Комарова** подняла вопрос о методологии научного подхода, отметив, что указанная методология представляет собой методолого-теоретический аналитико-прогностический практический аспект в освещении всех сторон жизнедеятельности общества. Отмечалось также, что ключевая проблема в управлении обществом — это формирование разумных потребностей.

В рамках секционного заседания «Типология получения коррупционного дохода и механизмы их выявления» заместитель начальника Управления Федеральной службы по финансовому мониторингу **И. Е. Волуевич** предложил следующее деление финансовых схем в зависимости от источника коррупционного дохода:

получение коррупционного дохода должностным лицом, уполномоченным распоряжаться какими-либо активами (коррупционный доход в итоге складывается из этих активов);

получение коррупционных доходов должностными лицами, уполномоченными на совершение действий, которые могут оказать влияние на других лиц (источником дохода служат лица, с которыми происходит взаимодействие коррупционера);

схема получения коррупционных доходов, при которой должностное лицо создает преступный бизнес и использует свои властные полномочия, чтобы его развивать (эта схема наименее распространенная).

Основными сферами, где наиболее часто возникают финансовые схемы получения коррупционного дохода, являются государственные закупки, управление государственным имуществом, субсидирование. Главную роль в выявлении любой из обозначенных схем играют возможности информационных ресурсов.

В рамках дискуссии ведущий научный сотрудник отдела уголовного законодательства и судостроительства зарубежных государств ИЗИСП **Н. А. Голованова** поделилась опытом противодействия коррупционным

проявлениям в сфере государственных закупок в Словении и Италии. В частности, в Словении каждый государственный контракт, заключаемый внутри страны и превышающий определенную стоимость, сопровождается антикоррупционной оговоркой, смысл которой состоит в том, что лица, заключающие договор, берут на себя обязательство не совершать коррупционных действий. Оговорка включается в государственный контракт и предусматривает ответственность за ее нарушение. В случае нарушения оговорки любой из сторон сделка сразу признается незаконной.

В Италии в законе о государственных закупках прописаны сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции. Заключение контрактов в этих областях обязывает муниципалитеты оглашать списки организаций, с которыми они имеют дело.

Заместитель начальника Управления Генеральной прокуратуры РФ по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции **С. Г. Иванов** указал на сферы, в которых органы прокуратуры наиболее часто выявляют финансовые схемы получения коррупционного дохода. К их числу относятся отчуждение государственной собственности в рамках приватизации, субсидирование в различных отраслях, оказание государственных и муниципальных услуг, государственные закупки и др. При этом не всегда незаконные действия носят ярко выраженный характер. Так, при отчуждении госсобственности в рамках приватизации отчуждения могут иметь вполне законный характер и осуществляться путем передачи имущества, стоящего в плане приватизации, через ГУПы и МУПы.

Заместитель руководителя Департамента учебно-методических и исследовательских проектов МУМЦФМ **О. А. Иванов** остановился на некоторых моментах оценки коррупциогенности законодательства по балльной системе. Так, если более

75% актов отрасли законодательства содержат коррупциогенные факторы, то такое законодательство представляет угрозу, носит коррупциогенный характер, если менее 10% — минимальный риск коррупциогенности. При этом низкий уровень коррупциогенности говорит о том, что само законодательство может снизить риск возникновения коррупции.

Заведующий отделом уголовного законодательства и судоустройства зарубежных государств ИЗиСП **И. С. Власов** обратил внимание на то, что наличие или отсутствие необходимости проведения антикоррупционной экспертизы в той или иной стране зависит от того, насколько остро в ней стоит вопрос борьбы с коррупцией⁹.

В качестве модераторов круглого стола «Финансовый контроль в противодействии коррупции» выступили заместитель руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ доктор юридических наук, профессор **И. И. Кучеров** и заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП кандидат юридических наук, доцент **Н. А. Поветкина**.

Открывая заседание, **И. И. Кучеров** обозначил ряд актуальных проблем в системе финансового контроля. В частности, функционирующая система органов финансового контроля характеризуется разрозненностью и разобщенностью. Кроме того, фактически отсутствует правовой механизм возмещения утраченных государственным бюджетом средств, что влечет за собой невозможность их возврата в бюджет даже при наличии раскрытого и доказанного правонарушения в соответствующей сфере отношений.

⁹ Например, в Западной Европе не проводится антикоррупционная экспертиза, там существует институт общей юридической экспертизы. В то же время в Азии, Африке, в государствах — участниках СНГ проведение антикоррупционной экспертизы является обязательным.

Главный научный сотрудник Института экономики РАН доктор экономических наук, профессор **Б. А. Хейфец** представил доклад «Деофшоризация российской экономики — важнейшее направление противодействия коррупции», затронув проблемы утечки российских капиталов в так называемые офшорные зоны. Так, часть денежных средств, полученных через офшорные юрисдикции, затем возвращается в Россию и используется в коррупционных схемах с участием государственных служащих. В целом для борьбы с офшоризацией национальной экономики докладчиком был предложен ряд системных мер: 1) пересмотр условий соглашений об избежании двойного налогообложения с перемещением центра тяжести налогового стимулирования инвесторов в российскую юрисдикцию; 2) усиление юридической ответственности за налоговые правонарушения; 3) повышение эффективности международного сотрудничества по обмену налоговой информацией; 4) повышение уровня значимости роли моральных ценностей в экономических отношениях, в том числе создание специальных черных списков представителей бизнеса, пользующихся так называемыми офшорными схемами.

Руководитель Лаборатории финансово-кредитных механизмов экономического развития Центрального экономико-математического института РАН кандидат экономических наук **Ю. А. Петров** проанализировал преступления, совершаемые в финансовой сфере. Главная проблема низкой эффективности финансового контроля заключается в отсутствии политической воли его проводить в должной мере. Выступающий предложил различать понятия «утечка нелегального капитала» и «утечка легального капитала».

Модератором круглого стола «Международный научный мониторинг коррупции» выступил заместитель директора ИЗиСП, член-корреспондент Международной акаде-

мии сравнительного права кандидат юридических наук, доцент **В. И. Лафитский**. Он обозначил ряд актуальных проблем в сфере мониторинга коррупции и мер по противодействию данному явлению.

Заместитель директора по науке Института социально-политических исследований РАН кандидат социологических наук **С. Г. Кареева** представила методологию социально-политического измерения коррупции. Основная проблема измерения коррупции — невозможность получения объективных статистических данных. Криминальная статистика, данные контрольных органов оценивают лишь выявленную (видимую) часть коррупционных проявлений, и поэтому не позволяют судить о реальном уровне распространенности данного явления.

В целях получения более дифференцированной информации предлагается использовать социально-демографические характеристики респондентов, а также проводить как работу с фокус-группами, профессионально связанными с изучаемым явлением, так и опрос респондентов об их реальном участии в коррупционном поведении.

Директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС, президент Исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» доктор философских наук, профессор **В. Н. Южаков** провел анализ корреляции причин и условий коррупции, ее распространенности в обществе, мер по противодействию данному явлению и отметил, что под корреляцией, с одной стороны, следует понимать нацеленность мер по противодействию коррупции на устранение и минимизацию конкретных причин и условий ее распространения, а с другой — наличие мер по устранению и минимизации каждого известного условия появления и распространения коррупции. Следует дополнить признание необходимости устранения при-

чин и условий коррупции пониманием корреляции предпринимаемых мер по противодействию коррупции, ее причин и условий.

Докладчик обозначил следующие проблемы: 1) не все меры по противодействию коррупции ориентированы на устранение конкретных причин этого явления; 2) примерно для 1/3 причин возникновения коррупции не выявлены меры по ее устранению и минимизации последствий; 3) потенциальная результативность федерального законодательства РФ в части вероятности устранения причин и условий коррупции оценивается в 44,9%, а на ведомственном и региональном уровнях — в 25%.

Были предложены следующие пути решения данных проблем: сформировать исчерпывающий перечень условий коррупции и причин ее распространенности; учитывать отраслевую и региональную специфику влияния отдельных причин и условий на возникновение и распространение коррупции; проранжировать и оценить эффективность антикоррупционных мер с точки зрения влияния их на причины и условия возникновения и распространения коррупции; регулярно пересматривать перечень мер, влияющих на условия и причины коррупции.

Директор НИИ противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань) доктор юридических наук, профессор **П. А. Кабанов** изучил теоретические модели антикоррупционного мониторинга на примере субъектов РФ. По его мнению, особое внимание следует уделить исследованию виктимологического мониторинга коррупции¹⁰.

¹⁰ При этом необходимо учитывать количество жертв коррупции, а также причиненный материальный, моральный и иной вред. Целесообразно продолжить изучение вопросов, связанных с научной разработкой антикоррупционного мониторинга, включая мониторинг коррупции, мониторинг причин коррупционного поведения и организации мер антикоррупционной политики.

Главный специалист отдела криминологического мониторинга законодательства и криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» магистр юридических наук **Н. А. Полящук** осветила тему «Мониторинг законодательства и правоприменения — правовой механизм противодействия коррупции», указав на особое место в системе мер по противодействию коррупции правовых мер. Правовые механизмы противодействия коррупции направлены на решение комплекса задач, среди которых: 1) создание и развитие антикоррупционного законодательства; 2) корректировка действующих нормативных правовых актов; 3) развитие системы правового мониторинга. Выступающая акцентировала внимание на антикоррупционном законодательстве, структуре антикоррупционных органов и правовом мониторинге коррупции в Республике Беларусь.

Советник генерального директора «ОАО Институт микроэкономики» доктор экономических наук, профессор **А. А. Крылов** обратил внимание на необходимость формирования государственной системы мониторинга коррупционных проявлений и проведения мониторинга коррупционных проявлений на основе анализа экономических процессов.

А. М. Цирин,
заместитель заведующего
Центром публично-правовых
исследований ИЗИСП

Э. Д. Дымберова,
научный сотрудник
Центра публично-правовых
исследований ИЗИСП

Е. Д. Шиндяпина,
старший научный сотрудник ИЗИСП

**Рекомендации
Второго Евразийского
антикоррупционного форума
«Финансовые механизмы
против коррупции:
международные стандарты
и национальные решения»**

Участники Второго Евразийского антикоррупционного форума «Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения», обсудив теоретические и практические проблемы, связанные с определением комплексных подходов к формированию международных и национальных финансовых механизмов противодействия коррупции, пришли к следующим выводам и рекомендациям.

1. Нынешнее состояние научного осмысления проблем коррупции характеризуется постепенным переходом к применению междисциплинарного подхода, ориентированного на использование методологии и методик различных отраслей научного знания, что предусматривает дальнейшее усиление исследований в публичной и частной сфере, интенсификацию изучения международного и зарубежного опыта противодействия коррупции.

2. Согласованность усилий, направленных на консолидацию научного сообщества всех стран в противодействии коррупции, позволит повысить объективность оценок угрозы коррупции как в отдельных государствах, так и во всем мире, не только выявить подлинные масштабы коррупции, но и определить динамику ее развития и конкретные зоны коррупционного риска.

3. В целях устранения проблем правового регулирования, имеющих потенциальный коррупционный риск в финансовой сфере и требующих научно-практического исследования, разработки новых правовых подходов и предложений по их решению, целесообразно:

разработать единую правовую терминологию и четкое доктринальное наполнение правового понятия эффективности расходов бюджета;

закрепить четкие и единые критерии эффективности использования бюджетных средств;

систематизировать организационно-правовые меры, направленные на обеспечение эффективности и результативности расходов бюджета;

установить дополнительные требования к осуществлению резидентами операций по счетам (вкладам) в банках за рубежом и обеспечить возможность доступа к этой информации уполномоченному органу валютного контроля;

создать информационный межведомственный банк данных по обмену информацией в финансовой сфере.

4. Научное обеспечение имплементации международных стандартов должно быть направлено на повышение прозрачности юридических лиц и усиление контроля за операциями публичных должностных лиц. Одним из новых направлений научного сотрудничества должно стать совершенствование технологий выявления, замораживания, конфискации и репатриации доходов, полученных от коррупции, в целях исключения возможности их отмыwania и иного противозаконного использования.

5. Противодействие коррупции должно заключаться также и в оценке рисков получения коррупционных доходов и системной защиты, позволяющей снизить угрозы коррупционных проявлений. Для обнаружения и анализа признаков коррупционных правонарушений и последующей реализации материалов компетентными органами необходимо продолжить исследование типологий получения коррупционных доходов и доведение до государственных структур, частного сектора и общественности информации об индикаторах и критериях подозрительных эпизодов в деятельности хозяйствующих субъектов.

6. Действенной финансово-правовой мерой, направленной на предупреждение коррупции, должно 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.

7. Нуждаются в научном исследовании возможные пути деофшоризации экономик и проблемы фирм-однодневок, которые создают условия для коррупционного обогащения. К решению этих задач необходимо привлекать международных экспертов, специалистов в области финансов и права.

8. С учетом потребностей в подготовке специалистов финансовой разведки, необходимости совершенствования и организации их подготовки может быть поставлен вопрос о создании научно-образовательно-мониторингового кластера, объединенного общим замыслом функционирования, а на материально-вещественном уровне — единой информационной системой взаимодействия. Структура такого кластера включает общие «знаниевые» платформы, в рамках которых решаются научно-образовательные и научно-практические задачи, создающие обязательное общедоступное ядро знаний, технологий и профессиональных креативных компетенций практической направленности.

9. Привлечение внимания к решению проблем гармонизации и унификации финансовых мер борьбы с коррупцией на евразийском пространстве поможет объединить усилия международных организаций, действующих в регионе для разработки совместных решений, направленных на противодействие коррупции.