

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ЦИРИН Артем Михайлович, и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

МАТУЛИС Сергей Николаевич, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук

МОЛЧАНОВА Марина Алексеевна, младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34
E-mail: antikor@izak.ru

В статье изложены положения, озвученные участниками Шестого Евразийского антикоррупционного форума «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции», состоявшегося 26—27 апреля 2017 г. Высокий уровень научного представительства стран был обеспечен как учеными, так и специалистами-практиками. В Форуме приняли участие декан и исполнительный секретарь Международной антикоррупционной академии (IACA) М. Кройтнер, Генеральный прокурор Республики Беларусь А. В. Конюк, заместитель директора Института права КАОН, профессор Чэнь Су, а также представители ведущих европейских и евразийских мировых научных центров, включая исследовательский Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция).

Работа Форума была направлена на осмысление актуальных теоретических и практических проблем обеспечения социального контроля в сфере противодействия коррупции, поиск новых идей, форм и эффективных способов институционализации антикоррупционного контроля со стороны общества в России и за рубежом. На Форуме обсуждались: регламентация социального контроля в различных правовых порядках; криминологическая характеристика коррупционной преступности; основные тенденции развития международного антикоррупционного сотрудничества; коррупционные правонарушения организаций и отношение общества к их совершению; роль института уполномоченных по защите прав предпринимателей в противодействии коррупции; вопросы, связанные с повышением эффективности социального контроля, включая антикоррупционное просвещение.

Участники Форума пришли к выводу, что противодействие коррупции является задачей не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и гражданского общества, организаций, а также граждан. При этом совершенствование государственной антикоррупционной политики предполагает проведение междисциплинарных научных исследований состояния, тенденций и динамики коррупции, а также законодательства о противодействии коррупции и практики его применения.

По итогам работы Форума были утверждены рекомендации.

Ключевые слова: Евразийский антикоррупционный форум, международное антикоррупционное сотрудничество, противодействие коррупции, социальный контроль, конфликт интересов, некоммерческие организации, гражданское общество.

SOCIAL CONTROL AS A KEY FACTOR OF ANTI-CORRUPTION

A. M. TSIRIN, acting head of the Department of anti-corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

S. N. MATULIS, senior research fellow of the Department of anti-corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of political sciences

M. A. MOLCHANOVA, junior research fellow of the Department of anti-corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: antikor@izak.ru

The article outlines the positions expressed by the participants of the VI Eurasian Anti-Corruption Forum “Social Control as a Key Factor of Anti-Corruption”, held on April 26—27, 2017. A high level of scientific representation of countries was provided both by scientists and practitioners. The Forum was attended by: Dean and Executive Secretary of the International Anti-Corruption Academy (IACA) M. Kreutner, Prosecutor General of the Republic of Belarus A. V. Konyuk; Deputy Director of the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences, Professor Chen Su, other representatives of leading European and Eurasian world scientific centers, including the Paris 1 Pantheon-Sorbonne Research University (French Republic).

The work of the Forum is aimed at understanding the actual theoretical and practical problems of ensuring social control in the sphere of anti-corruption, searching for new ideas, forms and effective ways of institutionalizing anti-corruption control by

society in Russia and abroad. The discussed questions: the regulation of social control in various legal orders; criminological characteristics of corruption crime; main trends in the development of international anti-corruption cooperation; corruption offenses of organizations and the attitude of society towards such offenses; the role of the institution of commissioners in protection of the rights of entrepreneurs in anti-corruption; issues related to improving the effectiveness of social control, including anti-corruption education.

The participants of the Forum came to the conclusion that the fight against corruption is a task not only for state authorities and local self-government, but also for civil society, organizations and citizens. At the same time, the improvement of the state anti-corruption policy assumes conducting interdisciplinary scientific research of the state, trends and dynamics of corruption, as well as anti-corruption legislation and practices.

Based on the results of the work, recommendations were approved.

Keywords: Eurasian Anti-Corruption Forum, international anti-corruption cooperation, anti-corruption, social control, conflict of interests, non-profit organizations, civil society.

DOI: 10.12737/article_598063fdbc5c18.44760849

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт, ИЗиСП) в рамках реализации п. 19 Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147, провел **Шестой Евразийский антикоррупционный форум «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции»** (далее — Форум)¹.

Директор ИЗиСП, член Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, вице-президент РАН, академик РАН, доктор юридических наук, профессор *Т. Я. Хабриева*, открывая Форум, отметила, что география Форума обширна и не ограничивается евразийским регионом, а высокий уровень научного представительства обеспечивается не только учеными, но и специалистами-практиками. В работе Шестого Евразийского антикоррупционного форума приняли участие около 320 человек, включая представителей многих зарубежных государств (Австрии, Армении, Белоруссии, Китая, Кыр-

гызстана, Франции, Таджикистана, Украины, Южной Кореи и др.).

Т. Я. Хабриева констатировала, что в мире уже достаточно давно сформировался общественный запрос на использование потенциала институтов гражданского общества для привлечения отдельных граждан или их объединений в целях создания обстановки нетерпимости к коррупции.

Директор Службы внешней разведки, постоянный член Совета безопасности РФ, председатель Попечительского совета ИЗиСП доктор экономических наук *С. Е. Нарышкин* выступил с приветственным словом к участникам Форума, обратив внимание на переход в вопросах безопасности от конфронтации различных стран к взаимодействию и сотрудничеству (например, в сферах борьбы с международным терроризмом, с наркотрафиком, с распространением оружия массового поражения). Однако к вопросам противодействия коррупции эта тенденция применима до известных пределов. Так, сотрудничество между государствами в вопросах репатриации доходов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности и выведенных за рубеж, оставляет желать много лучшего. Напротив, некоторые страны, преимущественно англосаксонского блока придают своему антикоррупционному законодательству экстерриториальный характер, считая возможным обращать в свою казну средства, полученные от иностранных компаний, в том числе российских, по соглашениям о досудебном преследовании по делам о коррупции. Фактически устанавливается своеобразная рента за несогласованный доступ на иностранные товарные рынки, которые могут исчисляться миллиардами долларов. При этом антикоррупционное законодательство нередко используется отдельными странами для продвижения интересов своих компаний в ущерб компаниям из других стран.

С. Е. Нарышкин отметил, что проблему коррупции невозможно решать извне. Это государственная функция и приоритетная национальная задача, решение которой невозможно без поддержки институтов гражданского общества.

¹ Материалы Первого, Второго и Третьего евразийских антикоррупционных форумов опубликованы в следующих научных изданиях: Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 30—31 мая 2012 г.) / отв. ред. *Л. В. Андриченко, А. М. Цирин*. М., 2012; *Цирин А. М., Дымберова Э. Д., Шиндяпина Е. Д.* Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения (хроника Второго Евразийского антикоррупционного форума) // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 100—113; *Нарышкин С. Е., Голикова Т. А., Хабриева Т. Я.* и др. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (г. Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. *Т. Я. Хабриева*. М., 2015; *Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143—171; *Трунцевский Ю. В., Гехова Д. Х., Муратова О. В.* Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал российского права. 2016. № 4.

Т. Я. Хабриева зачитала приветствие участникам Форума, поступившее от Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ *В. И. Матвиенко*.

Декан и исполнительный секретарь Международной антикоррупционной академии (ИАСА) *М. Кройтнер* (Австрийская Республика) поддержал тезис С. Е. Нарышкина о связи проблемы коррупции с обеспечением национальной безопасности. Докладчик отметил важность междисциплинарного и межсекторального диалога и международного сотрудничества по проблемам противодействия коррупции. *М. Кройтнер* проинформировал участников конференции, что Резолюция, принятая Конференцией государств — участников Конвенции ООН против коррупции (UNCAC), прошедшей со 2 по 6 ноября 2015 г. в г. Санкт-Петербурге, признала существенный вклад ИАСА в антикоррупционную деятельность.

Директор ИЗИСП, член Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, вице-президент РАН, академик РАН, доктор юридических наук, профессор *Т. Я. Хабриева*, выступая с основным докладом, отметила, что запрос на использование потенциала институтов гражданского общества в решении проблемы преодоления коррупции уже получил мировое признание².

Пока еще рано говорить об устоявшемся международном стандарте социального контроля, поскольку предусмотренное ст. 13 Конвенции ООН против коррупции обязательство государства выполняют в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства.

Т. Я. Хабриева отметила, что в теоретических исследованиях разработано и предложено немало концепций социального контроля, которые выдвигают различные варианты стратегии минимизации последствий, благоприятствующих совершению правонарушений, в том числе коррупционных. Однако их обилие не является гарантией их универсальности.

Исследования Института законодательства, проведенные в последние годы, подтверждают, что евразийские государства, как и западные страны, развиваются в русле реализации концепции «открытого правительства».

Т. Я. Хабриева подчеркнула, что в связи с развитием гражданской активности в последнее время все

² Статьями 5 и 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. установлены международные обязательства государств-участников в области развития и осуществления социального контроля в сфере противодействия коррупции. При этом обязанность государств по ст. 5 Конвенции проводить политику противодействия коррупции, способствующую участию общества, должна отражать принципы правопорядка. Это свидетельствует о том, что участие общества предполагается в рамках действующего национального правопорядка.

чаще используется еще один термин — «институты гражданского общества», который также объединяет различные формы организации лиц, действующих, главным образом, в некоммерческой сфере. Следует учитывать, что легального определения института гражданского общества, как и самого гражданского общества не существует. Однако в государственных программах, в некоторых федеральных законах стали встречаться указанные термины³.

Закон об общественном контроле предусматривает различные формы осуществления контроля, которые доказали свою эффективность. По мнению Т. Я. Хабриевой, задачи научного сообщества состоят не столько в том, чтобы проводить мониторинг деятельности субъектов социального контроля, что, конечно, важно (в отношении НКО их проводит Минюст России), сколько в том, чтобы определиться с адекватной современным вызовам научной концепцией социального контроля. Это позволит выйти из плена терминологических погрешностей, которые сейчас существуют в законодательстве, и повысить эффективность форм социального контроля.

Докладчица обратила внимание на тот факт, что научная концепция ст. 13 Конвенции ООН против коррупции ограничивает социальный контроль получением и распространением информации, в том числе доведением ее до уполномоченных государственных органов о фактах проявлений коррупции, устойчивых практиках и т. д. (т. е. профилактикой). Но, как показало исследование, наблюдаются метаморфозы с целеполаганием социального контроля в процессе его юридического закрепления и реализации в деятельности отдельных субъектов его осуществления, которые вкладывают в него смысл, близкий к правоохранительной деятельности, являющейся а priori государственной функцией. Таким образом, формируется квазизаконодательная конструкция социального контроля, в основу которой закладывается презумпция антагонизма между органами публичной власти и субъектами общественного контроля, что в перспективе может привести либо к огосударствлению общественного контроля, как это было свойственно советскому времени, и нивелированию негативных последствий этого антагонизма либо к его обострению.

Резюмируя изложенное, Т. Я. Хабриева отметила, что социальный контроль в сфере противодействия коррупции — сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, экономическую, социологическую и психологическую составляющие. Понимание его созидательной природы,

³ См. Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

потенциала сотрудничества между различными социальными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институционализации в государственной и общественной практике.

Руководитель Аппарата Счетной палаты РФ, ведущий центр правового обеспечения социально-экономических реформ Института кандидат экономических наук *Ю. В. Воронин* проинформировал участников Форума, что Счетной палатой РФ по итогам 2016 г. было выявлено 898 нарушений законодательства в сфере государственных закупок на общую сумму более 53 млрд руб. (в том числе 823 нарушения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на общую сумму около 49 млрд руб. и 75 нарушений Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на общую сумму порядка 4 млрд руб.).

В выступлении было отмечено отсутствие роста показателя конкурентности закупок (в среднем три предложения на один лот), что обусловлено сложностью и постоянными изменениями законодательства о контрактной системе, затрудняющими деятельность поставщиков. За последние годы в Федеральном законе № 44-ФЗ было внесено порядка 35 изменений, принято 190 подзаконных актов, из них реально действующих более 100.

К наиболее характерным нарушениям докладчик отнес следующие нарушения законодательства о государственных закупках:

1) обход законодательства о контрактной системе в сфере закупок путем предоставления субсидий организациям, не попадающим под юрисдикцию Федерального закона № 44-ФЗ;

2) использование посреднических схем при осуществлении закупок. Наибольшее распространение такие схемы получили при осуществлении закупок для государственных нужд у единственного поставщика. Такие поставщики в ряде случаев своими силами работы не выполняют, а заключают субподрядные договоры, в том числе с дочерними или аффилированными организациями на неконкурентной основе;

3) создание благоприятных условий подрядчикам для размещения на депозитных счетах в банках части бюджетных средств, полученных в виде авансов;

4) использование устаревших подходов к ценообразованию и применению, особенно в строительстве, необоснованных коэффициентов, в том числе индивидуальных, приводящих в итоге к завышению бюджетных расходов;

5) сговор на торгах участников, обладающих признаками аффилированности;

6) отсутствие запрета на осуществление закупок у поставщиков, подрядчиков, исполнителей, учредители которых зарегистрированы в офшорных зонах⁴;

7) отсутствие норм, устанавливающих запрет на конфликт интересов между заказчиками, поставщиками и субподрядчиками, привлекаемыми для выполнения, исполнения государственных контрактов;

8) неприменение заказчиком штрафных санкций в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ;

9) низкое качество определения федеральными органами нормативных затрат;

10) проблемы работоспособности единой информационной системы в сфере закупок⁵.

Ю. В. Воронин отметил, что по-прежнему отсутствует исчерпывающий перечень конкурентных способов осуществления закупок, не развиты положения о конфликте интересов при осуществлении закупок. Кроме того, отсутствует исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком.

Докладчик проинформировал участников Форума, что заказчиками применяются около 5 тыс. способов определения поставщика, которые фактически маскируют закупки поставщика. Анализ состояния закупок 10 компаний показал, что они применяют от 6 до 20 способов закупки, а с учетом различных вариаций — до 30 способов. Одновременно с этим сохраняется рост и так большого количества операторов электронных площадок. В результате — большое разнообразие закупочных процедур и значительное количество электронных площадок, увеличивающих затраты потенциальных участников для доступа к корпоративным закупкам и влекущих значительное снижение конкуренции.

Генеральный прокурор Республики Беларусь *А. В. Конюк* сообщил о решении Генеральной прокуратуры РБ о награждении академика РАН *Т. Я. Хабриевой* медалью «90 лет Республике Беларусь» и вручил ей эту государственную награду.

Выступающий отметил, что Концепция национальной безопасности Республики Беларусь признает коррупцию одной из угроз национальной безопасности и нацеливает все субъекты власти и гражданского общества на эффективное противодействие ей, активно внедряя международный опыт. Беларусь является участницей конвенций ООН и Совета Европы в сфере противодействия коррупции, а эффективность принимаемых Республикой мер по проти-

⁴ Действующий в настоящее время законодательный запрет не распространяется на заключение контрактов с компаниями, зарегистрированными на территории РФ, но основными учредителями которых являются лица, зарегистрированные в офшорных зонах.

⁵ Например, в 2016 г. проведено почти 1200 часов регламентных работ, причем половина — в рабочее время, что составляет 593 часа, или 50 рабочих дней.

водействию коррупции, признается международным сообществом⁶.

Докладчик акцентировал внимание на новом Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», который разработан Генеральной прокуратурой и вступил в законную силу в январе 2016 г. Указанным Законом в практику борьбы с коррупцией введен ряд профилактических механизмов, призванных исключить предпосылки для развития коррупционного поведения:

ограничение на право пенсионного обеспечения, предусмотренное законодательством о государственной службе, и назначение только пенсии по возрасту, применяемое в отношении должностных лиц, совершивших тяжкие, особо тяжкие коррупционные преступления;

внедрение механизма изъятия по решению суда имущества, в отношении которого не представлено доказательство приобретения на законные доходы;

расширение перечня сведений о доходах и имуществе, подлежащих декларированию должностными лицами, занимающими ответственное положение (в частности, декларированию подлежат объекты недвижимости и транспортные средства, которыми должностное лицо постоянно пользуется).

Генеральный прокурор РБ проинформировал участников Форума о ходе работы по устранению условий коррупции, в частности избыточного административного регулирования предпринимательской деятельности. Подвергнуты существенной корректировке акты законодательства, которые устанавливают порядок осуществления административных процедур, государственных закупок, лицензирования и предоставления земельных участков. Подготовлены изменения в законодательство, направленные на минимизацию вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования и одновременно усиление механизмов саморегулирования бизнеса. В частности, планируется ввести уведомительный принцип и порядок осуществления отдельных, наиболее распространенных видов экономической деятельности. Кроме того, прорабатывается уход от системы плановых проверок и замены их на выборочные проверки, проведение которых в отношении предприятия возможно только при наличии определенных оснований, например выявления неоднократных нарушений. Также планируется существенно сократить — с 60 до 39 — количество контролирующих органов.

А. В. Конюк особо подчеркнул, что в Республике Беларусь проводится общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, как это имело место перед принятием Закона «О борьбе с коррупцией».

В завершение отмечено, что по инициативе Генеральной прокуратуры разработано и утверждено типовое положение о комиссии по противодействию коррупции. И хотя на практике в профилактике коррупции активно применяются различные формы общественного контроля, все же приоритетная роль принадлежит правоохранительным органам Республики Беларусь: прокуратуре, следственному комитету, МВД, КГБ и т. д.

Заместитель председателя Следственного комитета РФ профессор А. В. Федоров, выступая с докладом «Социальный контроль и коррупционные правонарушения юридических лиц», отметил, что социальный контроль — сложное и многозначное понятие, раскрываемое по-разному в политологии, философии, психологии, социологии, в науке управления. Например, социальный контроль рассматривается как одна из форм управления обществом. При этом в ряде концепций социального контроля имеет место отождествление социального и общественного контроля. В социологических исследованиях социальный контроль обычно рассматривается как механизм поддержания общественного порядка посредством регулирования социальными нормами складывающихся в обществе отношений. Традиционно указывается, что социальный контроль состоит из двух элементов:

1) социальные нормы, определяющие должное поведение людей, к каковым относятся в том числе нравственные, религиозные и правовые нормы;

2) социальные санкции: средства поощрения, наказания, стимулирующие людей соблюдать социальные нормы.

По мнению А. В. Федорова, нравственные и социальные правовые нормы объединяет алгоритм должного поведения человека, общепринятый на конкретном этапе исторического развития для определенной территории, группы лиц, а также реакцию государства и общества в случае нарушения этого алгоритма. При этом нарушение физическим лицом социальных норм рассматривается в зависимости от ситуации как безнравственное поведение, грех, преступление. Однако по мере развития социально-экономических отношений эти понятия наполняются новым содержанием, что в настоящее время позволяет обоснованно говорить о социальном контроле не только применительно к конкретному человеку, но и к юридическому лицу.

Докладчик отметил, что в Российской Федерации не предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц, но уже установлена для них административная ответственность, в том числе за коррупционные правонарушения. Оценивая указанную ситуацию с позиции социального контроля, представляется необходимым признать юридические лица, с одной стороны, объектами социального контроля, с другой — субъектами коррупционных правонарушений, и не только административных, ведь значительная часть

⁶ В ежегодном индексе восприятия коррупции, составляемом международной организацией Transparency International, по итогам 2016 г. страна поднялась со 107-й на 79-ю позицию.

правонарушений, за которые предусмотрена административная ответственность юридических лиц, фактически обладает всеми признаками преступлений.

Академик РАН Т. Я. Хабриева сообщила участникам Форума о развернувшейся в президиуме в ходе выступления А. В. Федорова дискуссии: поскольку юридическое лицо — это фикция, так же как, например, робот, не ясно, кто будет нести ответственность, если робот совершит правонарушение против юридического лица или физических лиц.

Вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ Е. Н. Дыбова отметила, что тезис об уголовном преследовании юридических лиц требует детального обсуждения, в том числе в аспекте сложной экономической ситуации. В рамках доклада была отмечена положительная тенденция снижения количества предпринимателей, постоянно сталкивающихся с коррупцией (всего 13%). Однако до 40% выросла доля находящихся под коррупционным давлением. На вопрос, как изменился уровень коррупции, 26% респондентов затруднились ответить. Поровну разделились голоса респондентов, считающих, что он увеличился, и тех, которые сообщили, что он снизился, т. е. движение совершенно разноплановое.

Проведенный анализ показал снижение среднего размера платежей, однако они все равно остаются на достаточно высоком уровне. Наиболее подверженными коррупции сферами оказались службы по выдаче справок, лицензий, осуществлению закупок, контрольно-надзорная деятельность, а также природоохранная сфера, которая по уровню рисков выросла значительно (практически в два раза). Так, почти каждый 20-й предприниматель утверждал, что он в этой сфере сталкивается с коррупционными правонарушениями.

По мнению предпринимателей, причина распространения коррупции — алчность чиновников, сложное, противоречивое законодательство и, к сожалению, традиции в российском обществе.

Е. Н. Дыбова обозначила проблему недостаточной информированности предпринимателей об антикоррупционном законодательстве. Практически 60% либо ничего не знают о том, что происходит в нашем государстве, какие законы приняты, либо считают, что на них это не распространяется.

Завершая выступление, Е. Н. Дыбова остановилась на проблеме законодательной инфляции и низкого качества законодательных инициатив, которые фактически выталкивают бизнес в зону коррупционного давления, а также высокую динамику увеличения размеров сдаваемой предпринимателями отчетности. При этом в качестве эффективной меры противодействия коррупции было предложено сокращение взаимодействия бизнеса и власти посредством перехода на электронные технологии.

Начальник Управления по надзору за соблюдением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ А. Е. Русецкий отметил,

что российское антикоррупционное законодательство не только отвечает всем правовым международным стандартам и не только не отстает, но и по отдельным аспектам опережает законодательство ведущих европейских стран и других развитых государств.

Органами прокуратуры на системной основе проводятся проверки соблюдения антикоррупционного законодательства, ведется масштабная работа по выявлению и предупреждению коррупционных правонарушений⁷.

А. Е. Русецкий отметил, что российский правовой институт антикоррупционной экспертизы в определенной мере является уникальным и не свойственным многим другим зарубежным странам. Работа на данном направлении уже показала серьезный позитивный эффект на состояние законности⁸. Было отмечено, что в настоящее время в ряде субъектов между прокурорами и независимыми экспертами заключены соглашения о взаимодействии при проведении антикоррупционной экспертизы. Однако с учетом объемов принимаемых нормативно-правовых актов такой уровень взаимодействия еще недостаточен. Поэтому Генеральная прокуратура РФ приглашает, призывает принять участие в этой работе граждан, общественные организации, бизнес.

Докладчик сообщил, что прокуроры уделяют особое внимание исполнению служащими обязанности по предоставлению сведений о расходах, при этом обязанность по доказыванию законности приобретения собственности возложена на чиновника⁹. Также Генеральная прокуратура выступила инициатором законодательных изменений, касающихся расширения перечня лиц, в отношении которых может осуществляться процедура контроля¹⁰.

Другим эффективным инструментом противодействия коррупции, реализуемым прокурорами, явля-

⁷ Только в прошлом году прокурорами вскрыто более 325 тыс. нарушений антикоррупционного законодательства. Чтобы их устранить, было внесено 67 тыс. представлений в суды, почти 45 тыс. протестов о незаконных правовых актах, направлено 10 тыс. исков. По требованию прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности были привлечены более 80 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено более 3 тыс. уголовных дел.

⁸ В прошлом году прокурорами было изучено более 900 тыс. нормативных правовых актов и их проектов, из которых почти 49 тыс. содержали коррупциогенные факторы и более 45 тыс. противоречили федеральному законодательству.

⁹ За три последних года прокурорами предъявлено более 40 исков на общую сумму 2 млрд 400 млн руб., 20 из них удовлетворено на сумму более 2 млрд руб.

¹⁰ Предлагается распространить соответствующие требования не только на действующих служащих, но и на бывших, установив при этом возвращение в доход государства денежного эквивалента имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

ется привлечение к административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, в том числе незаконное вознаграждение от имени юридического лица, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ. В прошлом году прокурорами было возбуждено 479 таких дел, по результатам рассмотрения которых юридические лица были привлечены к административной ответственности, сумма наложенных штрафов составила 654 млн руб.

А. Е. Русецкий подчеркнул, что все чаще за нарушения коррупционных запретов работодатели применяют увольнение в связи с утратой доверия. В прошлом году таких случаев было 383 — почти в три раза больше, чем в 2015 г. Более половины случаев увольнений за утрату доверия — это увольнения муниципальных служащих; на втором месте — работники федеральных министерств, ведомств и территориальных подразделений; замыкают тройку работники органов исполнительной власти субъектов РФ.

Заместитель начальника правового департамента Госкорпорации «Роскосмос» доктор юридических наук, доцент *В. И. Михайлов* отметил, что в качестве научной проблемы необходимо прежде всего ставить исследование социальной среды, которая связана с коррупцией. Основная задача заключается в изменении понимания нормы социального поведения. В силу различных обстоятельств сейчас сформировалось поколение, которое признает коррупцию нормой социального поведения, и одними средствами уголовного законодательства это искоренить нельзя. Необходимо акцентировать работу на социальном контроле, где, с одной стороны, государство осуществляет те или иные меры, а с другой — существует платформа, на базе которой работают общественные институты.

В. И. Михайлов отметил спорность идеи о традиционном применении конфискации как средства уголовного наказания: «Вот у нас на Дальнем Востоке сейчас где-то полторы сотни конфискованных судов гниют, они никому не нужны, их никто не купит. На их охрану, на их содержание тратятся миллионы рублей ежегодно. И какой смысл был нам вводить конфискацию?» Кроме того, были отмечены рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) относительно признания в качестве предмета взятки нематериальных выгод, а также в качестве самостоятельного оконченного состава преступления обещания, предложения взятки, испрашивания взятки, торговли влиянием.

Иностранцы эксперты настаивают, чтобы из уголовного законодательства убрали конструкцию деятельного раскаяния. Ученый подчеркнул, что проблема здесь нередко сводится не только к нормативным вопросам, но во многом и к вопросам лингвистическим. Термин «обещание» у нас воспринимается в ином содержании, чем в других государствах. «Ин-

тересно, как зарубежные коллеги относятся к поговорке, которая у нас очень широко распространена: “Обещать не значит жениться”? Некоторые даже не понимают, в чем тут юмор».

По мнению докладчика, необходимо ввести отдельный состав обещания, предложения и испрашивания взятки, но дать в примечании к этой статье понимание того, что такое обещание и предложение, чтобы правоприменители не оценивали каждый такой жест в этом контексте, в частности, как оконченный состав преступления, а фразу «я тебя отблагодарю» — как основание уголовной ответственности с наказанием не менее трех лет лишения свободы.

Посол МИД России по вопросам международного антикоррупционного сотрудничества *В. Е. Тарабрин* обратил внимание на возрастание важности проблематики противодействия коррупции в глобальной повестке дня. Данная тема становится по существу в один ряд с такими вопросами, как, например, обеспечение прав человека. Очевидна связь коррупции с терроризмом, организованной преступностью, наркооборотом. Коррупция — это питательная среда для нестабильности во многих странах. Существует дискуссионная концепция, которая сейчас распространяется в том числе и в Соединенных Штатах, что коррупция лежит в основе если не всех, то абсолютного большинства региональных конфликтов.

В связи с этим важнейшей задачей является сохранение антикоррупционного взаимодействия в первую очередь на многосторонних площадках в формате конструктивного и практически ориентированного рабочего процесса с должным уважением государственного суверенитета и национальных правовых систем. Пример такого подхода — антикоррупционный формат БРИКС, который был запущен в 2015 г. Создана соответствующая рабочая группа, в рамках которой сейчас идет подготовка сборника об опыте борьбы с коррупцией в странах БРИКС. Раньше борьбой с коррупцией занимались прежде всего профильные структуры — Управление ООН по наркотикам и преступности, ГРЕКО, ОЭСР, Международная антикоррупционная академия и т. д., сейчас данная проблематика встраивается в повестку дня большинства крупных международных форумов. Появляются и принципиально новые международные механизмы, как, например, состоявшийся в мае 2016 г. Антикоррупционный саммит в Лондоне. Безусловно, приоритетной антикоррупционной площадкой остается ООН, работающая на основе положений Конвенции ООН против коррупции, при этом работа других международных и региональных форумов должна дополнять, а не подменять формат ООН.

Для многих государств, в первую очередь членов Евросоюза, важной задачей является обеспечение участия представителей гражданского общества в работе того или иного межправительственного и межгосударственного форума. Само мнение при этом ино-

гда не столь интересно, как сам факт участия, что во многом обусловлено и соображениями внутривнутриполитического характера.

Было упомянуто, что тема возвращения активов весьма политизирована, и в ней присутствует четкий водораздел между государствами — реципиентами активов и государствами, из юрисдикций которых эти активы были вывезены. Однозначно прослеживается нежелание многих государств возвращать эти активы, либо если и возвращать, то под определенные условия.

Заместитель директора Института права Китайской академии общественных наук, профессор *Чэнь Су* обратил внимание на то, что наряду с быстрым экономическим строительством в Китае имеет место серьезная коррупция в сфере экономического и социального развития. Говоря о китайской антикоррупционной трансформации, докладчик отметил следующие моменты:

усиление роли профилактических мер в антикоррупционной политике;

переход от пассивной борьбы с проявлениями коррупции к сочетанию борьбы с проявлениями и причинами коррупции;

переход от наказания за коррупционное поведение к сочетанию контрольного и организационного законодательства;

дополнение противодействия коррупции на основе закона профилактикой коррупции на основе морали;

сочетание конституционных и международных правовых норм в области противодействия коррупции.

Отдельного внимания заслуживает процесс совершенствования системы разграничения полномочий в сфере профилактики коррупции, осуществляемый посредством следующих мероприятий:

упрощение оперативных процедур и делегирования полномочий нижестоящим органам;

акцент на программах и процедурах профилактической деятельности;

продвижение в области открытости правительственной информации и повышения прозрачности, в рамках которого были приняты постановления Правительства, касающиеся соблюдения принципа открытости, декларации имущества государственных служащих, контрольного института над правительственной властью и т. д.

В Китае уделяется внимание развитию норм поведения публичных служащих посредством:

ужесточения квалификационных требований к публичным служащим;

ужесточения института личной отчетности руководящих кадров по ключевым направлениям работы (теперь отчетность руководящих кадров обширна и строго контролируется высшими органами);

предотвращения конфликта интересов публичных служащих;

обеспечения широкого общественного и негативного освещения проблемы коррупции в правоохранительных органах;

усиления экономически эффективных работ.

В части совершенствования механизма наказания за коррупцию с 1997 г. в Уголовный кодекс КНР были внесены изменения, обеспечивающие усиление контроля за коррупционными преступлениями. Например, в Уголовном кодексе есть статья о совершении преступления юридическим лицом. Если государственный служащий совершил преступление, кроме наказания самого государственного служащего к уголовной ответственности привлекаются родственники данного государственного служащего. В Уголовном кодексе также присутствует статья о взяточничестве, которая распространяется не только на китайских государственных служащих, но и на иностранных государственных служащих. В Уголовном кодексе КНР закреплено положение, согласно которому к взяточнику может быть применено наказание в виде пожизненного лишения свободы.

Директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты РФ кандидат экономических наук *Д. В. Баснак* подчеркнул, что крайне важно выработать алгоритмы и единые рекомендации для государственных органов, государственных служащих, для иных категорий лиц, на которых распространяются положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

Нередко конфликт интересов пытаются выявить в случаях, когда должностное лицо осуществляет функцию государственного управления в отношении неограниченного круга лиц и в этом неограниченном круге лиц есть его родственники и иные лица, с которыми он связан личной заинтересованностью. Такое понимание является ошибочным, поскольку сам факт наличия каких-либо родственных связей в поднадзорной среде не создает условия для конфликта интересов. Определяющими должны быть непосредственно действия, которые может совершить должностное лицо в рамках исполнения должностных обязанностей, влекущие возникновение такого конфликта. Например, когда прокурор курирует какой-либо регион или населенный пункт, в котором живут его родственники, то в случае, если никаких действий он не совершал, невозможно говорить о возникновении конфликта интересов.

Конфликт интересов не возникает даже тогда, когда должностному лицу предстоит совершить какие-либо действия в отношении лиц, с которыми он может быть связан личной заинтересованностью. На практике в такой ситуации человека пытаются наказать за то, что он не проинформировал о возникновении конфликта интересов. Однако такой случай —

это еще не конфликт интересов, а лишь возможность его возникновения.

Одна из актуальных проблем — это рассмотрение конфликта интересов исключительно в рамках возникающих противоречий. При этом нормы действующего законодательства о судебной системе не регулируют возможность возникновения конфликта интересов у судей во внепроцессуальной деятельности, в то время как для определенной категории судей в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» установлены функции непроцессуального характера: они управляют судом, принимают кадровые решения и решения об организационном и материальном обеспечении суда. Возникают вопросы: каким образом должен урегулироваться конфликт интересов непроцессуального характера и кто должен принимать решение о рассмотрении этого вопроса, поскольку необходимо учитывать особый статус судей?

В части реализации положений антикоррупционной этики докладчик отметил, что сегодня лишь ряд государственных органов принял документы, которые определяют возможность применения указаний или мер воздействия недисциплинарного свойства на служащих, совершивших неэтичные поступки. В качестве примера была приведена концепция применения воспитательной работы в прокуратуре, где указано, что если сотрудник прокуратуры совершил неэтичный поступок, то ему может быть объявлено замечание, не подводящее его под нарушение каких-либо ограничений, запретов или требований.

В рамках доклада было обращено внимание на задачу систематизации принципов антикоррупционной этики.

Первая категория — это вопросы внеслужебного общения. В Федеральном законе № 44-ФЗ прописано, что участник закупки не может общаться с организацией, которая хочет осуществить закупку, и в определенных случаях может быть принято решение о недействительности закупки в случае, если такое общение имело место. Вместе с тем нормативного ограничения на неслужебное общение не существует. Эти вопросы требуют разъяснения, и служащие должны осознавать, что любая их внеслужебная активность может повлечь нарушение ограничений и запретов или просто нанести ущерб репутации государственной службы.

Вторая категория — использование в личных целях должностного положения как самим должностным лицом, так и его родственниками, которые могут ссылаться на его статус. Что в таком случае будет являться нарушением этики служебного поведения?

Третья категория является дискуссионной и требует обсуждения — это использование имущества, несопоставимого с доходами. Даже будучи предоставленным в свободное пользование, такое имущество вызывает подозрение: не является ли оно компенса-

цией за оказанные в рамках исполнения должностных обязанностей услуги?

Пока не существует норм о проведении контроля за расходами в отношении лиц, которые уволились со службы. Такой же вопрос касается и трудоустройства после увольнения (ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ). Данное лицо должно само уведомлять о том, что устраивается в организацию, в отношении которой осуществляло функции государственного управления. В связи с этим представляется необходимым ввести механизм передачи информации о количестве лиц, не проинформировавших в течение определенного периода государственный орган о новом трудоустройстве. Соответствующая кадровая служба передавала бы эту информацию в прокуратуру, чтобы последняя могла по своему решению уточнить и проверить через базы данных пенсионного фонда, из каких организаций субсидируют платежи в пенсионный фонд.

Руководитель проекта Общероссийского народного фронта «За честные закупки», член Центрального штаба ОНФ *А. А. Муталенко* отметила, что проект «За честные закупки» — это открытая площадка, которая объединяет более 8 тыс. активистов по всей стране, занимающихся общественной деятельностью по выявлению коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств в сфере госзакупок и закупок госкомпаний¹¹.

В целях образовательной деятельности активистов ОНФ выпущена «Серая книга» — пособие для выявления сомнительных закупок, содержащее примеры коррупционных схем и расследований.

В рамках проекта «За честные закупки» существует центр правовой поддержки журналистов. Докладчица отметила, что и Федеральная антимонопольная служба, и Счетная палата РФ, и правоохранительные органы регулярно проводят проверки в отношении заказчиков, но, к сожалению, сегодня проверяется только 1/60 закупок, опубликованных на сайте, что говорит о потребности в общественном контроле.

Ежеквартально проект «За честные закупки» выпускает индекс расточительности, в первую очередь служащий воспитательным целям. Индекс учитывает приобретение дорогих сувениров и прочих вещей, которые, по версии проекта «За честные закупки», считаются расточительными и недопустимыми к использованию в качестве подарков, купленных за бюджетные деньги. Другой инициативой являлось использование типовых проектов строительства. Проведенный в 2017 г. активистами проекта «За честные закупки» мониторинг госзакупок на проектирование школ показал, что почти в половине случаев заказчики не применяли типовые проекты. В реестре

¹¹ Со времени старта в сентябре 2013 г. проект «За честные закупки» добился отмены или устранения нарушений более чем в 816 сомнительных закупках на сумму 234 млрд руб.

Министром России на данный момент сформировано более 240 типовых проектов школ различной вместимости и профиля, однако регионы по-прежнему предпочитают проектирование «с нуля», что сказывается не только на качестве конечного проекта, но и на стоимости строительства объекта.

Профессор, заведующий кафедрой уголовного права исследовательского университета Париж I Пантеон-Сорбонна *Д. Шильштейн* сообщил, что во Франции антикоррупционные общественные организации стали неотъемлемым фактором в борьбе против коррупции. Во Франции общественные организации не ограничиваются простым выявлением преступлений, их разоблачением или оценкой антикоррупционного законодательства. Они играют активную роль в возбуждении уголовного преследования по фактам коррупции. Уголовное преследование во Франции находится в руках прокуратуры, которая обладает полномочиями по инициированию уголовного процесса, но не имеет такой обязанности. Согласно французской концепции уголовного права выявление преступления не означает обязательного привлечения к ответственности за его совершение. В то же время жертва преступления имеет право обязать прокуратуру возбудить уголовное дело — это механизм возбуждения гражданского иска в уголовном процессе. Таким образом, жертва косвенно участвует в преследовании уголовных преступлений.

Докладчик подчеркнул, что в области коррупции жертву иногда сложно идентифицировать. В целом все общество испытывает последствия, но чаще всего оно не знает, что является жертвой. Следствием этой неясности является то, что в области коррупции практически отсутствует механизм возбуждения дела по модели гражданского иска в уголовном процессе. То есть если прокуратура не инициирует преследование, то коррупция не будет преследуема. В связи с этим в Законе от 4 декабря 2013 г. о борьбе с уклонениями от уплаты налогов, а также с экономической и финансовой преступностью окончательно было закреплено право антикоррупционных общественных организаций выступать гражданскими истцами в уголовном процессе по фактам коррупции.

Многие громкие дела были возбуждены вопреки желанию прокуратуры и иногда вопреки даже ее сопротивлению. По этой причине сейчас говорят, что общественные организации приватизировали правосудие.

Самостоятельной проблемой было названо вмешательство общественной организации, особенно зарубежной, в дела французского правосудия, с навязыванием ему дел, где должен превалировать государственный интерес Франции.

Омбудсмен в сфере противодействия коррупции, ответственный секретарь Экспертного совета при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, главный эксперт Института го-

сударственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» *Д. В. Крылова* отметила, что в рамках своей деятельности Уполномоченный обладает очень широкими возможностями по взаимодействию с должностными лицами всех уровней: по беспрепятственному вхождению в органы власти, в места содержания под стражей, по работе с законодательством, особенно с подзаконными актами органов местного самоуправления, поскольку именно на уровне местного самоуправления независимость законодательства и нормотворчества часто ущемляет права хозяйствующих субъектов. Как правило, субъекты предпринимательства жалуются на действия в интересах третьих лиц, когда предпринимаются незаконные действия должностных лиц органов власти (например, незаконное уголовное преследование) по заказу фактически или конкурента предпринимателя, или юридического лица, с которым у него конфликт. Конечно, широкие полномочия, которые даны Уполномоченному, позволяют вмешиваться и помогать предпринимателям. Однако, когда обращений много, действует процедура рассмотрения этих жалоб: если жалоба не касается уголовного преследования, то она поступает к общественному омбудсмену. Если она касается уголовного преследования, то существует Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», созданный предпринимательским объединением при содействии Министерства экономического развития РФ, где огромное представительство адвокатского сообщества безвозмездно ведет эти дела.

Д. В. Крылова выразила мнение, что сегодня очень большая работа ведется в отношении должностных лиц органов власти по части профилактики коррупции, но мало делается в отношении судебного сообщества. Докладчица подчеркнула, что с осени 2016 г. реализуется новый проект защиты предпринимателей от коррупционных практик на региональном и местном уровнях, в рамках которого, например, была подготовлена типология коррупции на региональном и местном уровнях, где были систематизированы типичные коррупционные практики.

Директор департамента уголовного, административного и процессуального законодательства Министерства юстиции РФ *М. В. Калашник* отметил, что проблема борьбы с коррупцией состоит в том числе и в ментальности лиц, совершающих коррупционные правонарушения. Наличия хорошей законодательной базы в сфере борьбы с коррупцией недостаточно для создания здоровой правовой основы жизнедеятельности общества. Отношение человека к коррупции основывается на нравственном и духовном фундаменте, уровне образования и культуры. В качестве основных целей антикоррупционного просвещения докладчик выделил просветительскую работу в обществе по вопросам противостояния коррупции в

любых ее проявлениях, воспитание в обществе чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ, укрепление доверия к власти. Для достижения указанных целей в мае 2014 г. Правительством РФ была утверждена программа по антикоррупционному просвещению на 2014—2016 гг.

Одну из ведущих ролей в антикоррупционном просвещении играют средства массовой информации. Минкомсвязь России предоставила информацию, согласно которой за 2014 г. в средствах массовой информации вышло более 104 тыс. материалов, основанных на данных, полученных из правоохранительных органов, с фактами задержания лиц, подозреваемых в совершении деяний коррупционного характера. В 2015 г. таких материалов было более 100 тыс., в 2016 г. — более 120 тыс. По информации Роспечати за период действия программы государственную поддержку социально значимых проектов получили 10 проектов в сфере электронных СМИ и 147 социально значимых проектов в печатных СМИ.

Правительством РФ в рамках программы поручалось ряду федеральных органов государственной власти издать методические пособия и печатную продукцию по вопросам повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения. Так, Минюст России при непосредственном участии бюджетных учреждений Центра правовой информации при Министерстве юстиции РФ разработал и разместил на официальном сайте просветительские материалы: «Что такое коррупция и как с ней бороться», «Государственному служащему о коррупции», «Старт во взрослую жизнь» (подростку о его правах, обязанностях и ответственности) и другие материалы. Были подготовлены методические рекомендации для воспитания учащихся в начальной школе.

По инициативе Минюста России составлен перечень вопросов по реализации программы, вошедший в социологический опрос ФСО России. Опрос проведен в субъектах РФ с 19 по 23 сентября 2016 г. в рамках общероссийского социологического исследования на тему «Общественное мнение по вопросам коррупции и деятельности органов власти по противодействию коррупции». Согласно его результатам только 26% опрошенных, в том числе их дети, родственники, знакомы с элементами антикоррупционного просвещения. 51% ответили на этот вопрос отрицательно.

Более 55% опрошенных узнают об изменениях законодательства Российской Федерации, касающихся противодействия коррупции, из телевизионных передач. На втором месте по популярности такой источник информации, как информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет». За последние два-три года информированность о мероприятиях антикоррупционного характера стала выше у 26% респондентов. Вместе с тем 65% опрошенных заявили, что

информированность о вышеуказанных мероприятиях у них осталась на прежнем уровне. Более половины опрошенных затруднились ответить, проводятся ли в регионе их проживания так называемые прямые линии региональных властей с гражданами по вопросам противодействия коррупции. Только 14% подтвердили факт их проведения и 32% заявили, что такие линии не проводятся.

По мнению респондентов, антикоррупционное просвещение граждан должно осуществляться в первую очередь в учреждениях среднего и высшего профессионального образования — 45%, по месту работы — 40%, в семье — 30%. Результаты опроса показывают, что необходимо активнее заниматься вопросами антикоррупционного просвещения в целом. Именно в образовательном процессе воспитания подрастающего поколения следует сконцентрировать усилия государства по внедрению антикоррупционных стандартов. Закладывать моральные и правовые основы необходимо с детства. Исправить уже сформировавшегося и зрелого человека с порочными и беспринципными наклонностями практически невозможно. И пугает его в основном только угроза уголовного наказания.

Заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета доктор юридических наук, профессор *Г. А. Василевич* отметил, что подавляющее большинство случаев мошеннических действий со стороны сотрудников российских компаний обусловлено недостатками системы внутреннего контроля, а внешний аудит и анонимные сообщения на «горячую линию» становятся самыми эффективными способами выявления мошенничества. При этом в США, Европе, странах Азии и Латинской Америки большинство злоупотреблений происходит по вине функциональных менеджеров, а, например, в России и Беларуси — по вине именно топ-менеджеров, которые используют свое положение.

Один из сегментов, который тоже должен быть предметом анализа, — это проблема зарплат в теневом секторе. ВЦИОМ провел опрос и показал, что только 70% россиян получают зарплату по официальным ведомостям. В Белоруссии, по данным организации Transparency International, 45% граждан считают, что государство недостаточно борется с коррупцией. В России 62% населения — такого же мнения, в Испании — 80%. Абсолютный рекордсмен — Украина — 86%. Коррупцию одной из главных проблем в стране назвали жители Молдовы — 67%, Косово — 65, Словении — 59%. Но меньше всего вопросы коррупции волнуют жителей Грузии — 12%, Швейцарии — 10, Швеции — 6%.

Докладчик выразил мнение, что в центре проблемы коррупции должен быть чиновник, а не общественность, которая на любительском уровне занимается этой работой. В связи с этим прежде всего необходим

отбор на эту работу. Не исключено и поручительство за прием на работу должностных лиц.

Говоря о конфликте интересов, Г. А. Василевич отметил, что в Сингапуре поощряется, когда на госслужбе работают родственники. Они дорожат этим фактом, и если кто-то из родственников, например, совершает коррупционное преступление, то вся родственная вертикаль, по сути, уже не может работать.

Докладчик обозначил скептическое отношение к необходимости работы, которая проводится по декларированию доходов, задействующая огромную массу людей. В плане подачи декларации, проверки декларации есть налоговые органы, при необходимости они могут затребовать декларацию у чиновника.

Не решает проблему коррупции и усиление уголовной ответственности. Так, в Китае предусмотрена смертная казнь за взятку в размере более 460 тыс. долл., но когда лишение свободы заменяется, например, штрафом и в итоге виновный чиновник не возмещает ущерб, не уплачивает этот штраф, следует искать механизм принуждения его к тому, чтобы он выполнил постановление суда. Процент исполнения такого рода судебных постановлений очень низкий и в Российской Федерации, и в Республике Беларусь. Поэтому, возможно, стоит рассмотреть вопрос о введении общей конфискации, необязательно специальной, и подумать о залоге.

Директор Центра технологии государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор философских наук, профессор *В. Н. Южаков* обратил внимание на существующую неопределенность в отношении того, насколько антикоррупционная экспертиза и ее результаты реально влияют на снижение коррупционных практик, на уменьшение коррупционных рисков. Снять эту неопределенность возможно через повышение степени участия в этой работе судов Российской Федерации. Проведенные исследования показали, что за 2009—2016 гг. было принято 4392 решения суда общей юрисдикции, 159 решений арбитражных судов, 20 решений мировых судей, прямо или косвенно указывающих на наличие коррупционных факторов в нормативных правовых актах. Для сравнения: только за 2015 г., по данным Генеральной прокуратуры, зафиксировано более 32 тыс. преступлений коррупционной направленности. За прошедшие восемь лет зафиксировано порядка 250 тыс. таких преступлений. Возникает вопрос: что было бы, если суды при рассмотрении всех этих преступлений коррупционной направленности попытались увидеть правовые предпосылки их совершения?

Сегодня фактически проводится только первичная антикоррупционная экспертиза, т. е. выявляются и устраняются, при этом частично, лишь типовые формализованные коррупционные факторы, и то не во всем массиве нормативных правовых актов (да-

лее — НПА), а только во вновь принятых. При этом не оценивается влияние на НПА снижение коррупционных практик и коррупционных рынков.

Активизация участия судов позволила бы выявлять коррупционные факторы, упущенные в рамках традиционных процедур привычной антикоррупционной экспертизы, т. е. выделять не только формализованные типичные коррупционные факторы, но все иные положения НПА, способствующие коррупции. Существует два конкретизированных варианта участия судов в снижении коррупционности законодательства: мягкий и интенсивный.

Мягкий вариант предполагает определение активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства в качестве стратегической цели. Во-первых, это дополнение Национальной стратегии противодействия коррупции еще одним основным направлением — активизацией участия судов в снижении коррупционности российского законодательства, и включение этой же цели в национальные планы противодействия коррупции, в план противодействия коррупции Судебного департамента РФ. Во-вторых, это проведение организационных и методических мероприятий в рамках судебной системы. В-третьих, это корректировка постановлений Пленума Верховного Суда РФ в части расширения практики вынесения судами частных определений и постановлений по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений в различных сферах.

Интенсивный вариант наряду с мерами мягкого варианта предполагает изменение механизма проведения антикоррупционной экспертизы и процедур в рамках судебных процессов. Во-первых, это определение суда как субъекта, осуществляющего анализ и оценку коррупционности нормативных правовых актов, установление процедур взаимодействия суда с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, выявление правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупционных факторов. Во-вторых, это расширение практики вынесения постановлений, касающихся причин и условий коррупционных правонарушений. В-третьих, это разработка методических рекомендаций по участию судов в снижении коррупционности законодательства для различных видов судопроизводства.

Обсуждение механизмов противодействия коррупции в публичной и частных сферах было продолжено в рамках секционного заседания **«Взаимодействие государства и общественных институтов в борьбе с коррупцией в России и за рубежом; бизнес в системе социального контроля коррупции»**. Модераторами секционного заседания выступили заведующая Центром публично-правовых исследований ИЖиСП доктор юридических наук, профессор *Л. В. Андриченко* и заведующий отделом конститу-

ционного права ИЗИСП доктор юридических наук, профессор *А. Е. Постников*.

Директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета им. В. Г. Тимирязева (ИЭУП) доктор юридических наук, доцент *П. А. Кабанов* посвятил доклад общественному мониторингу деятельности органов публичной власти в сфере противодействия коррупции как форме социального контроля за качеством реализации государственной политики противодействия коррупции в Российской Федерации.

Ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗИСП кандидат юридических наук *В. П. Емельянцев* представил результаты реализации программы научного мониторинга за проявлениями коррупции (МОНКОР), характеристику основных трендов в области противодействия коррупции и проявлений коррупции.

Один из наиболее острых, проблемных вопросов, рассматриваемых на секционном заседании, был поставлен в докладе «Потенциал СМИ как общественного антикоррупционного контроля» *С. Н. Шевердяева* (эксперт проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук).

Также выступили с докладами *Л. Г. Халиуллина, Е. Е. Никитина, А. Н. Пилипенко, О. А. Дементьева, В. Е. Пономаренко, С. Б. Поляков, О. В. Андрюхина, Р. Б. Гладких, Н. А. Голованова, И. В. Плюгина*.

Модераторами секционного заседания «**Современные технологии социального контроля в механизме противодействия коррупции на евразийском пространстве**» выступили заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований ИЗИСП доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, специалист в области конституционного и административного права *Ю. А. Тихомиров*, помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности доктор юридических наук, профессор *В. М. Баранов*, и. о. заместителя заведующего отделом теории законодательства ИЗИСП доктор юридических наук, профессор *Н. Н. Черногор*.

Ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права ИЗИСП кандидат юридических наук *А. Н. Морозов* посвятил выступление социальному контролю в сфере противодействия коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: взаимодействие международного и внутригосударственного регулирования. Институты «открытого правительства» и социальный контроль в сфере предупреждения и противодействия коррупции в зарубежных государствах раскрыла в своем докладе ведущий научный сотруд-

ник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права ИЗИСП кандидат юридических наук *И. Г. Тимошенко*. Основные направления социального контроля с позиции постклассической юриспруденции обозначил доктор юридических наук, профессор *Д. А. Пашенцев*.

Ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП доктор юридических наук, профессор *Ю. В. Трунцевский* посвятил свое выступление теории и практике оценки коррупционных рисков компании. Внедрение рискориентированного подхода при проведении контрольно-надзорных мероприятий раскрыла доктор юридических наук, доцент *Е. Б. Козлова*. Обсуждались отдельные аспекты механизма социального контроля в сфере противодействия коррупции. В частности, социально-психологические аспекты коррупции раскрыл доктор философских наук, профессор *В. И. Красиков*.

Также с докладами выступили *А. Н. Газетов, С. Н. Матулис, Т. П. Корчагина, С. Г. Хусьяйнова, М. В. Залоило, А. А. Головина, А. В. Беляков*.

Секционное заседание «**Содержание конфликта интересов, его формы и способы урегулирования**» открыл референт Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров *В. В. Белинский*, который затронул практические аспекты предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗИСП доктор юридических наук, профессор *А. Ф. Ноздрачев* посвятил свое выступление проблеме надлежащей профилактики конфликта интересов при назначении на должность.

И. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗИСП кандидат юридических наук *А. М. Цирин* коснулся основных направлений развития правовой регламентации предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Дисциплинарную ответственность государственных и муниципальных служащих за несоблюдение требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов осветили заместитель заведующего кафедрой конституционного права юридического факультета Амурского государственного университета *Д. С. Васильева* и старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП *Л. А. Ломакина*.

Старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП кандидат юридических наук *О. В. Моцная* обратила внимание на отсутствие специфических доктринальных признаков категории «конфликт интересов» в трудовом правоотношении.

И. о. заведующего отделом природоресурсного законодательства ИЗИСП кандидат юридических наук *Е. А. Галиновская* остановилась на особенностях конфликта интересов в градостроительной сфере.

Действительный советник государственной службы 2 класса доктор юридических наук *А. Н. Дементьев* выделил особенности предотвращения конфликта интересов в сфере реализации направлений промышленной политики Российской Федерации.

Ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП доктор юридических наук *И. А. Хаванова* рассмотрела возможности возникновения конфликта интересов при осуществлении налогового контроля.

Заместитель начальника Барнаульского юридического института МВД России, полковник полиции, доктор юридических наук *Ю. В. Анохин* подчеркнул значение категории «конфликт интересов» в системе противодействия коррупции.

Главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, доктор юридических наук *Н. М. Колосова* осветила конфликт интересов в законодательном процессе.

В дискуссии приняли участие *А. А. Фатьянов, С. М. Зырянов, И. А. Дамм*.

Модераторами секционного заседания «**Частное право и общественный контроль как факторы противодействия коррупции**» выступили сотрудники ИЗиСП *О. А. Беляева, Н. Г. Доронина, Н. М. Казанцев*.

Открыл дискуссии заведующий отделом экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления ИЗиСП доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор *Н. М. Казанцев*.

Ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ кандидат юридических наук *Т. А. Тухватуллин* осветил порядок взаимодействия органов прокуратуры и общественных контролеров.

О противодействии коррупции при привлечении иностранных капиталовложений рассказала заместитель заведующего отделом экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления ИЗиСП доктор юридических наук, профессор *Н. Г. Доронина*.

Заведующая отделом гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП доктор юридических наук *Н. Г. Семилютина* раскрыла значение рынка капиталов при противодействии коррупции.

О пробелах правового регулирования государственных программ рассказал заведующий лабораторией программно-целевого управления Всероссийской академии внешней торговли кандидат экономических наук *С. Н. Наумов*.

Ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗиСП доктор юридических наук *О. А. Беляева* подняла вопрос о профессионализме общественных контролеров.

Зарубежный опыт общественного контроля был исследован ведущим научным сотрудником отдела гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП кандидатом юридических наук, доцентом

О. А. Терновой. Эту тематику продолжили и поддержали кандидат юридических наук, доцент *Е. А. Свиных*, старший научный сотрудник отдела гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП кандидат юридических наук *В. П. Шрам*.

Также на круглом столе были заслушаны доклады *М. А. Шелоумова, Е. В. Агановой, М. Ф. Максютова, В. И. Кузнецова, П. П. Кабытова, М. Н. Любимовой*.

Круглый стол «**Противодействие коррупции в восточноазиатских государствах (КНР, Япония, Республика Корея): правовые меры контроля**» был посвящен вопросам сравнительно-правового анализа преодоления коррупции как в азиатских странах, так и в Российской Федерации, а также международно-правовым аспектам регулирования.

Открывая работу секционного заседания, и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП кандидат юридических наук, модератор секции *А. М. Цирин* отметил новые тенденции в антикоррупционном регулировании и обратил внимание на проблему конфликта юрисдикций.

Заместитель директора Института права Китайской академии общественных наук, профессор, модератор секции *Чэнь Су* раскрыл «стратегическую трансформацию антикоррупционного законодательства в Китае».

Референт Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, секретарь Экспертного совета при Управлении Администрации Президента РФ по вопросам противодействия коррупции *В. В. Белинский* обозначил вопросы системного формирования и реализации антикоррупционного законодательства в России.

О международно-правовом сотрудничестве в сфере защиты инвестиций и противодействия коррупции рассказала заместитель заведующего отделом экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления ИЗиСП доктор юридических наук, профессор *Н. Г. Доронина*. Заведующая отделом гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП доктор юридических наук *Н. Г. Семилютина* раскрыла значение международных соглашений в области капиталовложений и противодействия коррупции.

Также с докладами выступили *А. Г. Фесюн, Лю Хуньянь, С. В. Ноздрев, Ки Ен Ун, Лю Сяомэй, В. В. Севальнев, М. А. Молчанова*.

Подводя итоги круглого стола, заведующая отделом восточноазиатских правовых исследований ИЗиСП кандидат юридических наук, модератор *Н. М. Бевеликова* еще раз подчеркнула важность социального контроля как приоритета антикоррупционной стратегии в восточноазиатских государствах.

Модераторами круглого стола «**Проблемы уголовно-правового противодействия коррупционной преступности. Юридическое и социологическое измерения бытовой коррупции**» выступили заместитель Председателя Следственного комитета РФ кан-

дидат юридических наук, профессор *А. В. Федоров*, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства *О. А. Степанов*, заведующая отделом социального законодательства ИЗИСП кандидат юридических наук *Н. В. Путило*.

Работа круглого стола началась с выступления заведующего отделом уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗИСП доктора юридических наук, профессора *В. П. Кашепова*, который дал краткий обзор общего состояния уголовного законодательства о противодействии коррупции, уделив особое внимание вопросам реализации уголовной ответственности.

Информацией Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров СНГ о практике работы генеральных прокуратур государств — участников СНГ по координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, укрепления законности и правопорядка поделился советник Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ *А. Б. Усик*.

Ведущий научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗИСП, кандидат юридических наук, доцент *А. А. Гравина* предложила ввести состав транснациональной коррупции, в котором давалась бы общая характеристика коррупции, а также предложила выделить такие специализированные составы, как: 1) подкуп национального публичного должностного лица; 2) подкуп иностранного публичного должностного лица или должностного лица публичной международной организации.

Тему коррупции в сфере экономики продолжила ведущий научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗИСП кандидат юридических наук, доцент *Т. О. Кошаева*, отметившая, что репрессивные меры уголовной ответственности за экономические преступления и преступления коррупционной направленности не должны перекрывать основную концептуальную идею самого уголовного закона, а именно: предупреждение таких преступлений с учетом других направлений государственной политики по противодействию посягательствам на интересы экономики.

Ведущий научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗИСП кандидат юридических наук, доцент *В. И. Руднев* осветил некоторые аспекты противодействия коррупции в правоохранительных органах. Докладчиком было указано на целесообразность применения иных, а не уголовных мер ответственности к сотрудникам правоохранительных органов, например увольнение в связи с утратой доверия.

Также с докладами выступили *А. В. Павлинов*, *Е. Н. Прохорова*, *Р. Б. Гладких*, *И. В. Ерпылев*, *С. Д. Красноусов*, *А. Д. Сафронов*, *В. М. Гермер*,

Т. Е. Мельник, *О. Ю. Еремина*, *Е. В. Пуляева*, *Е. В. Великая*, *Р. Ш. Уразбаев*.

Завершился круглый стол выступлением заведующего отделом социального законодательства ИЗИСП кандидата юридических наук *Н. В. Путило*, подготовленным совместно с заместителем заведующего отделом социального законодательства ИЗИСП кандидатом юридических наук *Н. С. Волковой*, которые предложили взглянуть на коррупцию через культуру, через призму шедевров русской литературы и русского изобразительного искусства.

Открывая работу круглого стола «**Общественный контроль в предотвращении коррупционных проявлений в природоохранной сфере**», заведующий отделом экологического законодательства доктор юридических наук *С. А. Боголюбов* отметил в докладе «Сочетание общественного, государственного, производственного контроля с местным самоуправлением в экологической сфере», что экологическая сфера — одна из самых коррупционных сфер общественной жизни.

Заведующая кафедрой гражданского права и процесса Московского государственного гуманитарно-экономического университета кандидат юридических наук, доцент *О. В. Садовская* посвятила свое выступление проблеме социального контроля.

Преподаватель кафедры правоведения Севастопольского экономико-гуманитарного института (филиал) Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского *Я. Е. Бычкова* коснулась вопросов предотвращения коррупционных проявлений в природоохранной сфере.

Вопросы общественного контроля осветили доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии кандидат юридических наук *Е. В. Марьин*, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Тверского института Московского гуманитарно-экономического университета доктор юридических наук *М. И. Васильева*, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии кандидат юридических наук *Т. В. Волкова*, ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗИСП кандидат юридических наук *Н. И. Хлуденева*, научный сотрудник отдела экологического законодательства *М. В. Пономарев* и доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова кандидат юридических наук *С. Н. Русин*.

Также с докладами выступили *Л. С. Нижник*, *И. А. Игнатьева*, *Н. В. Кичигин*, *Н. П. Поставная*, *С. А. Липски*, *Д. О. Сиваков*, *А. А. Кадыров*.

Открывая работу круглого стола «**Образовательные стандарты и компетенции в сфере противодействия коррупции**», директор Научно-образователь-

ного центра противодействия коррупции РАНХиГС при Президенте РФ, член Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, Экспертного совета при Правительстве РФ *А. В. Конов* подверг критике существующую модель обучения государственных и муниципальных служащих, когда обучение отдается какой-то конкретной организации, поскольку ни одна организация реализовать такое обучение своими силами не может ввиду очень узкого круга преподавателей, способных обучать по антикоррупционной тематике на высоком уровне.

Докладчик отметил, что масштабное, поддерживаемое государством систематическое обучение ориентировано в первую очередь на сотрудников подразделений профилактики коррупционных правонарушений и органов профилактики коррупционных правонарушений. Однако практически нет обучения тех, на кого соответствующие антикоррупционные стандарты распространяются.

Директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета им. В. Г. Тимирязева (ИЭУП) доктор юридических наук, доцент *П. А. Кабанов* отметил, что в сфере среднего профессионального образования не должно быть никаких образовательных программ, а должны быть темы на отдельных курсах (обществоведение и пр.). Ученый уверен, что сегодня пора говорить не об образовании, а о механизме исполнения этого образования: методах обучения, средствах обучения, результативности.

Профессор Российского государственного университета правосудия доктор юридических наук *С. В. Складов* считает, что главными коррупционерами являются не госслужащие, а граждане, которые приходят и предлагают, пытаются дать взятку и т. д. Рассматривая пример Швеции, которая занимает сейчас третье место в индексе коррупции по версии Transparency International, докладчик заметил, что свою роль сыграло не законодательство, не обучение, а общественное мнение. Поэтому необходимо повернуть образовательную деятельность в России в сторону просвещения, привития антикоррупционного сознания, в чем и заключается роль антикоррупционного просвещения.

Профессор Российского государственного университета правосудия доктор юридических наук *С. В. Складов* считает, что главными коррупционерами являются не госслужащие, а граждане, которые приходят и предлагают, пытаются дать взятку и т. д. Рассматривая пример Швеции, которая занимает сейчас третье место в индексе коррупции по версии Transparency International, докладчик заметил, что свою роль сыграло не законодательство, не обучение, а общественное мнение. Поэтому необходимо повернуть образовательную деятельность в России в сторону просвещения, привития антикоррупционного сознания, в чем и заключается роль антикоррупционного просвещения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нарышкин С. Е., Голикова Т. А., Хабриева Т. Я. и др. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (г. Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015.

Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 30—31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. М., 2012.

Трунцевский Ю. В., Гехова Д. Х., Муратова О. В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал российского права. 2016. № 4.

Цирин А. М., Дымберова Э. Д., Шиндяпина Е. Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения (хроника Второго Евразийского антикоррупционного форума) // Журнал российского права. 2013. № 9.

Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7.

РЕКОМЕНДАЦИИ ШЕСТОГО ЕВРАЗИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ФОРУМА «СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»

Участники Шестого Евразийского антикоррупционного форума «Социальный контроль и противодействие коррупции», обсудив теоретические проблемы социального контроля как ключевого элемента противодействия коррупции и его регламентацию в различных правовых порядках, криминологическую характеристику коррупционной преступности, практические вопросы, связанные с повышением эффективности социального контроля, констатируют:

противодействие коррупции является задачей не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и гражданского общества, организаций, а также граждан;

цели обеспечения социального контроля в сфере противодействия коррупции определяют комплексную задачу для всех отраслей законодательства, по-

скольку только их сбалансированное взаимодействие может привести к снижению негативного влияния коррупции на развитие современного государства и общества;

совершенствование государственной антикоррупционной политики предполагает проведение междисциплинарных научных исследований состояния, тенденций и динамики коррупции, а также законодательства о противодействии коррупции и практики его применения;

при анализе значения социального контроля в антикоррупционной сфере следует учитывать, что его пределы и содержание обусловлены исторически и социокультурно, определяются господствующим в конкретном обществе мировоззрением и идеологией.

Недостаточность социального контроля в сфере противодействия коррупции сказывается на всех сторонах

общественной жизни и имеет такие разрушительные последствия, как:

- монополизация коррупции, становящейся прерогативой узкого круга высокопоставленных лиц, имеющих тесные связи с крупным бизнесом по всему миру;
- снижение стимулов для добросовестной работы должностных лиц органов государственной власти;

- подрыв доверия населения и легитимности государственной и местной власти;

- необоснованное перераспределение бюджетных средств, истощающее стратегические социальные программы, позволяющее коррупционерам сохранять свое положение в поделенных сферах влияния;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о возможных фактах проявления коррупции, в общем порядке, без проведения доследственных проверок и возбуждения уголовных дел или дел об административных правонарушениях.

В условиях незрелости социального контроля антикоррупционная деятельность общественных объединений и частных организаций осуществляется пассивно, не гарантируется свободное развитие человека, а также не удовлетворяются его материальные и духовные потребности.

Несмотря на активное использование государствами запретительных и ограничительных антикоррупционных мер, ощущается острая нехватка механизмов, стимулирующих правомерное поведение и способствующих раскрытию информации о коррупции.

Участники Форума в целях эффективной реализации международных антикоррупционных стандартов в национальных правовых системах и решения задач обеспечения социального контроля в противодействии коррупции приняли следующие рекомендации.

1. Коррупция представляет собой угрозу утраты регулятивного значения права, дезорганизацию системы общественных отношений, устанавливаемой в результате точной и полной реализации правовых норм всеми субъектами права. Недостатки в организации социального контроля являются предпосылкой кризиса всей правовой системы.

Реализация современных моделей охраны правопорядка требует непрерывного сотрудничества представителей общественности, включая научное и экспертное сообщества, и правоохранительных органов в изучении динамики преступлений коррупционной направленности, их факторов, а также в мониторинге эффективности мер по противодействию коррупции.

2. Из Конвенции ООН против коррупции 2003 г. следует, что пока рано говорить об устоявшемся международном стандарте социального контроля. Статья 13 данной Конвенции возлагает на каждое государство-участника обязательство по обеспечению участия гражданского общества в профилактике коррупции, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства.

Международно-правовое обязательство в сфере социального контроля, сформулированное в статье 13

Конвенции ООН против коррупции, — общепризнанный стандарт, распространяющий свое действие практически на все государства, к каким бы правовым системам они ни относились, а также:

- индикатор развития государства и общества в их «тандеме» антикоррупционных мер;

- результат развития каталога прав человека, включая социальные, политические и экономические права граждан, права на доступ к информации, правосудию, защиту чести и достоинства, деловой репутации и т. д.

3. Защита национальных интересов при реализации международных антикоррупционных стандартов должна входить в число приоритетов при развитии евразийской интеграции. При этом заслуживает внимания научное предложение, обоснованное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, о разработке концепции Евразийской антикоррупционной стратегии. В проект Евразийской антикоррупционной стратегии, учитывающей национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в Евразийском экономическом союзе государств, особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере, включены положения об осуществлении социального контроля.

4. Ревизия и упорядочение антикоррупционного законодательства, ликвидация не согласованных друг с другом положений, неэффективных и устаревших норм права, юридических коллизий и пробелов, приводящих к правовой неопределенности, является необходимым и неотъемлемым условием для создания единой системы нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

Указанная систематизация не только обеспечит полноту и единообразие в регулировании общественных отношений, но и предоставит возможность хорошо ориентироваться в законодательстве и оперативно находить нужные нормы и формы реагирования.

5. Разрабатывая рекомендации по противодействию коррупции, следует учитывать социальный фон, который во многом определяет антикоррупционную правоприменительную практику. Снижению или искажению эффективности предпринимаемых мер по предотвращению коррупции в образовании и здравоохранении способствуют:

- доминирование в массовом сознании установок на пассивное подчинение коррупционному давлению;

- широкое распространение конформистской стратегии поведения в сфере коррупции;

- коррупционное правосознание;

- недостаточное освещение средствами массовой информации антикоррупционной проблематики;

- феномен «информкоррупции», представляющий собой искаженное отражение реального состояния коррупции в обществе.

Последний обусловлен высокой латентностью взяточничества в бытовой коррупции, что дискредитирует один из основных принципов права — неотвратимость наказания.

Новейшие исследования, опыт стран и регионов, наиболее продвинувшихся в борьбе с коррупцией (Норвегия, Сингапур, Гонконг), подтверждают, что достижение позитивных результатов в данной сфере не может быть связано исключительно с возможностью применения мер принуждения. Правовое поощрение также выступает как стимул, воздействующий на сознание индивида, вызывая заинтересованность в получении определенных благ (пенсия государственного служащего, социальный пакет, включая медицинское обслуживание, награды, льготы для обучения для детей и т. д.).

6. Анализ имеющихся средств оценки уровня коррупции подтверждает практически полное отсутствие в применяемых методологиях инструментов анализа социально-психологического измерения коррупции, включающего установки и диспозиции населения в целом и различных социальных групп, определяющие их predisposedness к коррупционному поведению. Вместе с тем социальный контроль аккумулирует опыт не только современников, но и всех предшествующих поколений, осознававших связанность происходивших событий, процессов и явлений с их последствиями. Разработка социально-психологического инструментария является важной научной задачей, решение которой позволило бы получить более целостную картину коррупции как социального явления с учетом ее латентных аспектов.

7. Как правило, в качестве меры противодействия коррупции предлагается сокращение присутствия государства на рынке. Однако чрезмерная вера в силы рынка и саморегулирование без участия государства скорее усилят проявления коррупции, чем позволят избавиться от коррупции. Это наглядно подтверждается поражённостью коррупцией многих сфер, переведенных на саморегулирование. В качестве наиболее одиозных примеров можно привести строительную и оценочную деятельность, а также проведение технического осмотра. Необходимо продолжить поиск оптимального сочетания государственного и негосударственного регулирования, не допуская при этом ослабления традиционных и хорошо себя зарекомендовавших элементов социального контроля.

8. Понятие конфликта интересов — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в зарубежном и отечественном законодательстве. По законодательству конфликт интересов имеет иррациональную, вредоносную и даже коррупционную природу. Однако в научной литературе конфликт интересов характеризуется двойственностью, поскольку его результаты не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны государственным органам. Таким образом, необходимо рассмотреть возможность сохранения конфликта интересов в случаях, когда это носит позитивный характер.

9. Требуется включение в законодательство критериев дифференциации конфликта интересов (действительного или кажущегося) и ситуации возможного конфликта интересов, а также предконфликтной ситуации. В по-

следнем случае имеется лишь потенциальная возможность возникновения конфликта интересов, например при изменении должностных обязанностей. Выявление таких предконфликтных ситуаций — важный элемент предупреждения конфликта интересов.

10. Представляется целесообразным включение в число общих принципов служебного поведения государственных (муниципальных) служащих этических начал должностного поведения, в том числе и для должностных лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями (руководителей). Указанные лица должны учитывать положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, сознательно сохранять чистоту общественных связей, повседневного окружения и круга общения, не приносить товарно-денежные, обменные отношения в политическую жизнь. Необходимо разработать и внедрить в практику рекомендации по соблюдению должностными лицами норм этики (морали) в целях противодействия коррупции, которые позволят оценивать соразмерность действий должностных лиц и возможного ущерба институту власти и общества в целом.

Также значимой мерой по профилактике коррупции и конфликта интересов следует считать обновление Типового кодекса этики и служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. Кодекс этики и служебного поведения должен представлять собой свод принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие. Его соблюдение должно быть обеспечено применением мер моральной и правовой ответственности, что позволит во многих случаях избегать ситуаций, связанных с конфликтом интересов на государственной (муниципальной) службе.

11. Рекомендуется продолжить проработку дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов в целом, и особенно среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы. Особое внимание необходимо обратить на совершенствование правового регулирования изменения должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов; отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей, перевод на другую должность; порядок отказа от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов, другие способы урегулирования конфликта интересов.

12. Институт общественного контроля как один из инструментов противодействия коррупции в сфере публичных закупок не имеет альтернативы, приоритетным направлением его развития должно стать формирование экспертного сообщества. Контролем закупочных процессов должны заниматься профессионалы высокой квалификации, не лишним является обсуждение вопроса о введении саморегулирования при проведении обще-

ственного контроля. Для реализации всего потенциала общественного контроля следует разрешить коллизии между нормами законодательства о контрактной системе и Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определиться с субъектным составом общественного контроля.

13. В целях оптимизации осуществления общественного экологического контроля в России необходимо:

усиление прозрачности принимаемых органами государственной власти экологически значимых решений;

расширение доступа общественности (граждан и общественных организаций) к экологической информации (закрепление правового статуса такой информации, а также порядка ее предоставления), к процессу принятия управленческих решений в сфере охраны окружающей среды;

развитие мер государственной поддержки самоорганизации граждан, объединяющихся с целью контроля деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по охране окружающей среды;

совершенствование правового механизма проведения общественной экологической экспертизы.

14. В качестве противодействия злоупотреблениям при проведении общественного контроля можно использовать внедрение в практику исков о компенсации вреда государственным и муниципальным заказчикам

за умаление их деловой репутации вследствие подачи контролерами необоснованных жалоб и исков.

Предпочтительной формой реализации полномочий общественных контролеров должно стать их непрерывное информационное взаимодействие с надзорными и контрольными органами власти, в частности активное участие в общественных обсуждениях крупных закупок, формирование предложений по совершенствованию законодательства.

15. Целесообразно продолжить работу по инициации и выстраиванию сотрудничества ведущих научных центров евразийского региона в противодействии коррупции. Это требует более интенсивного обмена результатами исследований состояния и динамики этого негативного социального явления в глобальном, региональном и национальном масштабах.

Результаты проведения таких исследований будут полезны евразийским международным организациям, а также компетентным государственным органам в деятельности по выявлению конкретных зон коррупционных рисков в странах и регионах, что поможет выработать эффективные меры противодействия коррупции. В основу проведения подобных исследований может быть положена методология Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР), разработанная на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

