

# **РОССИЯ — ЕВРОПА ВМЕСТЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ**

**ЧАСТЬ 2**

Москва  
2008

ББК 66в  
УДК 316.33.32

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза и/или Совета Европы.

#### **Справка о Программе сотрудничества:**

Программа сотрудничества ЕС и России (бывш. Тасис) является инструментом практической реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое было подписано между Россией и ЕС в июне 1994 года. В рамках Программы осуществляется обмен опытом между Россией и странами-членами Евросоюза по широчайшему спектру направлений, которые имеют огромное значение для обеих сторон, включая развитие малых и средних предприятий, финансы, реформу самоуправления, ядерную безопасность и другие. Программа сотрудничества в настоящее время включает более 250 проектов и является крупнейшей на территории СНГ. В реализации проектов участвуют в равной степени как европейские, так и российские эксперты. С 1991 года было успешно реализовано более 1700 проектов на сумму около 2,6 млрд евро.

ISBN 5-901787-57-9

---

Подписано в печать 31.03.08. Формат бумаги 60х90/16. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 12. Заказ 312. Тираж 500.

Отпечатано ООО «Аванти. Издательство и типография».

125481, Москва, ул. Свободы, д. 91, корп. 2. Тел.: (495) 727-10-53

## Содержание

### **Часть 2: Материалы проекта РУКОЛА 2: Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции в Российской Федерации**

Предупреждение коррупции в сфере закупок для государственных нужд: передовой опыт в Европе ( <i>Питер Трелте, Великобритания</i> ) . . . . .	6
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере закупок для государственных нужд ( <i>Соловяненко Н.И.</i> ) . . . . .	28
Предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок для государственных нужд . . . . .	42
Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений ( <i>Квентин Рид, Великобритания</i> ) . . . . .	51
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере образовании ( <i>Санникова Л.В.</i> ) . . . . .	68
Предложения по совершенствованию законодательства в сфере образовании . . . . .	84
Коррупция и антикоррупционные стратегии в системе здравоохранения: обзор основных проблем и стратегий их решения ( <i>Квентин Рид, Великобритания</i> ) . . . . .	89
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере здравоохранения ( <i>Талапина Э.В.</i> ) . . . . .	105
Предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения . . . . .	117
Разработка национальной стратегии предупреждения коррупции ( <i>Панфилова Е.А.</i> ) . . . . .	123
Опыт европейских стран в области разработки и функционирования антикоррупционных стратегий ( <i>Драго Кос, Словения</i> ) . . . . .	144

Создание и функционирование специализированного органа,  
ответственного за координацию общегосударственной  
деятельности в сфере предупреждения и противодействия  
коррупции (*Панфилова Е.А.*) .....155

Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования  
специального органа, ответственного за координацию  
государственных мер по противодействию и предотвращению  
коррупции (*Драго Кос, Словения*) .....179

## ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ

Предлагаемое вниманию читателя издание — результат совместной работы российских и зарубежных специалистов в рамках проекта «Законодательные и иные меры предупреждения коррупции в Российской Федерации». Этот проект был реализован Советом Европы совместно с Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции в период с 2006 по 2007 гг., на средства, предоставленные странами Европейского Союза в рамках Проекта консультирования по вопросам политики, управление которым осуществляется Представительством Европейской Комиссии в Москве.

Цель данной работы — предоставить читателю возможность ознакомиться с имеющимся на сегодняшний день передовым опытом противодействия коррупции.

Работа по Проекту «Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами», проведенная в 2005 году, выявила заинтересованность Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции в осуществлении очередной серии шагов, связанных как с реализацией на практике новых правовых норм, так и с необходимостью дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства. Поэтому новая инициатива, ставшая продолжением предыдущего проекта, была разработана с целью поддержки Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции в выработке целого ряда дополнительных мер превентивного характера.

Проект «Законодательные и иные меры предупреждения коррупции в Российской Федерации», реализованный с июля 2006 по ноябрь 2007 г., был нацелен на выработку методик по оценке и предотвращению коррупционных рисков в действующем законодательстве в ходе законотворческой и нормотворческой деятельности; апробирование механизмов антикоррупционной экспертизы в таких сферах законодательного регулирования как образование, здравоохранение и государственные закупки, а также подготовка законопроектных предложений для снижения коррупционных рисков в указанных сферах законодательного регулирования.

Другим важным компонентом работы по Проекту стала подготовка предложений по созданию национальной стратегии предупреждения коррупции, а также подготовка рекомендаций по формированию и функционированию специализированных органов, ответственных за координацию общегосударственной деятельности в сфере профилактики и борьбы с коррупцией.

Несмотря на то, что практическая работа по проектам завершена, хочется надеяться, что Государственная Дума использует сделанные наработки в своей законотворческой деятельности.

## **Предупреждение коррупции в сфере закупок для государственных нужд: передовой опыт в Европе**

*Питер Трепте, юрист, специализирующийся  
в законодательстве о государственных закупках,  
Великобритания*

Попытка определения того, что может быть описано как «передовой опыт в Европе» по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок может показаться и слишком оптимистичной, и слишком несложной. Предполагается, что существует определенный набор общепринятых инструментов, которые можно успешно использовать в борьбе с коррупцией. Действительно, существует ряд известных мер для сокращения коррупции, но было бы ошибкой считать, что те же инструменты могут применяться безоговорочно в любой ситуации. Было бы также ошибочно считать, что применение этих мер будет достаточным для искоренения коррупции в конечном итоге. Регулирование закупок может быть действенным оружием против коррупции, но это только часть арсенала. С коррупцией необходимо бороться глубже и шире.

Принято считать, что государственные закупки и коррупции идут рука об руку, как если бы практика коррупции была неизбежным следствием осуществления закупок в правительственных структурах. Хотя в том, что коррупция процветает в сфере государственных закупок, нет больших сомнений, в этом явлении нет ничего неизбежного, и важно не считать неизбежным сопровождением функции закупок то, что, по сути, является устранимым побочным эффектом такой деятельности. «Теологический» подход или «крестовый поход» за искоренение коррупции может, в случае закупок, принести столько же вреда, сколько и пользы. Поэтому в этом документе речь идёт о балансе. Необходимо достижение равновесия между возможностями борьбы с коррупцией, заложенными в системе регулирования закупочной деятельности и рамками таких возможностей. Речь идет о достижении равновесия между необходимостью подавления ненадлежащего применения или злоупотребления полномочиями чиновников по закупкам и предоставлением этим же самым чиновникам возможности реализовывать свои профессиональные компетенции, для которых они были наняты и обучены.

Коррупция процветает в государственном секторе, где существуют возможность воспользоваться властью и принимать решения на свое усмотрение. Таким образом, взятки часто вымогаются чиновниками, имеющими полномочия выдачи лицензий (например, на ведение бизнеса) или налагать или освобождать от штрафов (например, в случаях нарушений норм об охране здоровья или безопасности труда). Этот доклад имеет целью выявить, каким образом такие ситуации возникают в сфере государственных закупок. С экономической точки зрения, такие ситуации возникают в основном как результат взаимоотношений ведомств, характерных для закупочной деятельности правительства: закупки осуществляются государственными служащими, действующими от имени и по поручению правительства.

Выявляя возможности коррупции, присущие закупочной деятельности, мы сможем рассмотреть способы применения административных процедур в регулировании закупок (и то, как они не могут быть применены) для устранения таких возможностей и введения сдерживающих мер. Способность системы регулирования закупок для госнужд противостоять коррупции зависит от способности регулирующего органа выявлять возможности, порождаемые закупочной деятельностью, и устранения этих возможностей путем введения сдерживающих барьеров.

Ключевым фактором также является мотивация, т.е., определение причин того, почему этими возможностями пользуются. Причиной может быть, например, нужда или жадность, но общей чертой является то, что чиновник надеется каким-либо образом извлечь личную выгоду путём получения денег, либо денежного эквивалента. Это вопрос личной заинтересованности и коррупция будет иметь место до тех пор, пока чиновнику удастся избежать наказания. В экономических терминах, чиновник останется коррумпированным до тех пор, пока он сможет рассчитывать на получение дохода от сделки, т.е., размер разницы между выгодой и затратами (в данном случае, риском и фактом раскрытия). Успешные анти-коррупционные меры, таким образом, приводят к снижению ожидаемых выгод и ужесточению ожидаемого наказания.

Факты раскрытия находятся обычно, хотя и не всегда, за рамками регулирования закупочной деятельности. Наложение наказаний, например, обычно входит в компетенцию органов власти по борьбе с преступностью (генеральных прокуроров или специальных анти-коррупционных органов), но также в значительной мере зависит от более общих факторов, таких как исторический опыт борьбы с практикой коррупции в стране, уровень доверия к судебным властям, полномочия и дееспособность правоохранительных органов. Честность чиновников также зависит от качества правил

гражданской службы и органов, а также мер, применяемых к недобросовестным чиновникам.

С другой стороны, вероятность получения наказания является следствием обнаружения случаев коррупции и степени риска раскрытия. Коррупция — это игра в рулетку для коррумпированного чиновника, и чем выше риск раскрытия (и наказания), тем ниже вероятность его участия в коррупционных сделках. Именно здесь в полной мере может проявиться себя регулирование закупочной деятельности, так как оно способно как уменьшить возможности коррупции, так и увеличить риск раскрытия. Эти усилия во многом основаны на введении требований о прозрачности, что делает возможным проверку работы специалистов по закупкам таким образом, когда обеспечивается ответственность и подотчетность через действие механизмов правоприменения.

В этой работе рассмотрены различные способы того, как, особенно в Европе, с помощью регулирования закупочной деятельности предпринимались попытки достижения этих целей. Здесь также будет рассмотрен вопрос о чрезмерном или неуместном регулировании, что часто приводит к снижению эффективности закупочного процесса. Результатом может стать увеличение расходов на закупочную деятельность из государственного кармана (иногда значительное), при внесении весьма небольшого вклада в борьбу с коррупцией. В конечном итоге, необходимо достижение баланса между действительными преимуществами, осязаемыми и неосязаемыми, получаемыми с помощью регулирования закупочной деятельности, и расходами на нее.

## **1. Закупочная деятельность как возможность для коррупции**

В широком смысле, правительства состоят из избираемых и неизбираемых членов. Неизбираемые члены — это бюрократы или аппарат правительства и, в большинстве случаев, именно они отвечают за эффективную работу правительства. В то время как избираемые члены правительства принимают решения согласно тем принципам, на основе которых они были избраны (хотелось бы надеяться на это), бюрократия воплощает эту политику в конкретной форме и обеспечивает способность всего аппарата выполнять возложенные на него ежедневные и стратегические задачи. Решения по закупкам, при условии невмешательства со стороны политиков, в основном принимаются и выполняются бюрократией, в частности, специалистами по закупкам внутри бюрократической иерархии. С экономической точки зрения, удобно было бы разделить правительство на 2 части: прави-



тельство (представленное политиками) и бюрократию (представленную закупочными ведомствами). Они находятся в агентских отношениях, правительство как заказчик, бюрократы как агент.

Как у двух отличных друг от друга действующих лиц, интересы заказчика и агента могут не совпадать, и, со временем, разойтись. Опасность заключается в том, что целью агента может быть не повышение социального или экономического благосостояния (предполагаемой цели правительства), а извлечение своей личной выгоды или выгоды своей компании, т.е. рост личного дохода или бюджета компании, улучшение условий работы, карьерных перспектив и т.д. Цели агента, таким образом, не обязательно являются продолжением целей, преследуемых правительством. Вопрос регулирования закупочной деятельности становится вопросом контроля над агентом для согласования целей, или хотя бы для создания стимулов работы агента в соответствии с целями правительства.

Возможность получения агентом личной выгоды от закупочного процесса порождается его положением в иерархии бюрократии, дающей ему полномочия принимать решения на его усмотрение. Относительная независимость чиновников по закупкам как от центрального правительства, так и друг от друга, дает им часто широкие полномочия по распределению закупочных контрактов по своему усмотрению. Поставщик, пытающийся повлиять на процесс закупок с помощью взятки, стремится использовать эту относительную независимость и заставить агента предпочесть свои интересы интересам правительства, которое он представляет. Необходимо в то же время действовать с осторожностью при определении случая коррупции в закупочной деятельности. Борцы с коррупцией имеют свойство каждую сомнительную операцию по закупкам расценивать как результат коррупции, даже если в реальности это всего лишь вопрос некомпетентности. В странах с развивающейся и переходной экономикой особенно, реформы системы закупочной деятельности — это относительно недавнее явление, поэтому там недостаточно опыта и обучения современным методам закупочной деятельности. «Плохие» закупки — это не всегда результат плохих намерений: это может быть лишь результатом некомпетентности.

Способность агента действовать в своих собственных интересах связана с тем, что он обладает информацией, недоступной заказчику. Имеет место, в экономических терминах, «информационная асимметрия». Он владеет информацией, относящейся к процессу, потенциальным поставщикам и товарам. Он имеет, таким образом, информационное преимущество по отношению к заказчику, и способен использовать это преимущество, в том числе, для своей выгоды. Агент обладает этой информацией, потому что он на «передовой». Именно

агент указывает свои требования через технические условия или стандарты. Именно он выбирает применяемый процесс или процедуру. Именно он приглашает участников на конкурс и получает их предложения. Именно он рассматривает эти предложения и принимает решение о заключении договора. Способность агента извлекать выгоду из процесса закупочной деятельности возникает прежде всего потому, что он обладает большей информацией обо всех этих аспектах закупочной деятельности, чем его заказчик. Агент может манипулировать этой информацией и исказить или скрывать ее от заказчика таким образом, что агенту удастся повлиять на результат закупочного процесса, и, в то же время, держать заказчика в неведении.

## **2. Как использовать регулирование закупочной деятельности в борьбе с коррупцией**

В традиционной, вертикальной схеме бюрократии, под контролем за ее действиями зачастую подразумевается прямой надзор или мониторинг. Прямой надзор часто заключается в непосредственном контроле со стороны вышестоящего начальства и, в случае с закупками, зачастую подразумевает наличие различных систем внутреннего аудита (в основном, постфактум), а также на уровне непосредственного исполнения, комиссий по тендерам или закупкам. В других случаях надзор могут осуществлять независимые государственные организации. В тех случаях, когда бюрократия отходит от контрольных требований правительства, ситуацию могут исправить санкции против нерадивых бюрократов. Угроза применения подобных санкций также может служить стимулом для дальнейшего надлежащего исполнения обязанностей, и может рассматриваться как упреждающая мера по предотвращению коррупции. Помимо вопроса эффективности санкций и вероятности обнаружения фактов коррупции, основными проблемами обеспечения должностного соответствия с помощью прямого надзора или мониторинга являются время и средства. Практически во всех случаях закупок, кроме самых незначительных, государственные органы приобретают огромное количество товаров, работ или услуг для государственного потребления; огромных как в плане ассортимента закупок, так и количества заключаемых контрактов. Для проведения надлежащей проверки каждого без исключения контракта потребуется невероятное количество экспертов, компетентных в различных технических вопросах. Даже если бы такую экспертную группу удалось создать, ее деятельность оказалась бы весьма затратной, как в плане числа задействованных сотрудников, так и в плане количества затраченного времени. Работа такой экспертной группы была бы практически

неэффективной, поскольку чтобы выявить факты отклонения от установленных процедур, группе понадобилось бы рассмотреть 100% закупочных контрактов, даже если проблемы могут быть выявлены при рассмотрении гораздо меньшего числа контрактов.

Помочь в преодолении этих трудностей, сохраняя при этом политический контроль над ситуацией, может регулирование как форма принуждения бюрократии к выполнению определенных административных процедур. Заранее определяя конкретные параметры процесса закупок, заказчики обозначают границы организационной и процедурной среды, в рамках которой агенты по закупкам могут принимать решения, ограничивая, таким образом, возможности для различных отклонений. Контролируя сам процесс закупок, вместо простого подведения его итогов, политическое руководство получает уверенность в надлежащем исполнении закупочных процедур, не конкретизируя таковые, и даже не зная заранее, какой итог закупочной деятельности послужит их интересам наилучшим образом.

Регулирование закупочной деятельности происходит путем определения процесса и требований, которых должны придерживаться исполнители. Таким образом, сокращаются возможности для противозаконных действий, обеспечивается объективность выбора и облегчается выявление противозаконных поступков. Это происходит различными способами.

### ***(i) Процедурные требования***

Все современные системы регулирования закупочной деятельности основаны на применении установленных желаемых процедур для уполномоченных по закупкам, при этом использование альтернативных закупочных процедур разрешено только в строго регламентированных обстоятельствах. Иногда такие альтернативные процедуры возможны только при наличии заранее полученных полномочий, что подразумевает элемент предварительного контроля со стороны вышестоящего руководства. Помимо дополнительного времени и средств, затраченных на данную процедуру и возникающих по этой причине помех, затрудняется перекалывание ответственности и, следовательно, подотчетности с политической на техническую сферы (см. выше). С точки же зрения борьбы с коррупцией — дается дополнительный стимул для коррупции (вместо того, чтобы бороться с ней).

Наиболее часто используемая предпочтительная процедура — система открытых или конкурсных тендеров, обычно основанная на закрытых торгах. Конкуренция выступает в роли процедуры открытия, позволяющей различным поставщикам донести информацию о ценах на свою продукцию. Следовательно, конкуренция необходима

как механизм, используемый контролирующим органом, для обеспечения выбора уполномоченным по закупкам наименьшей цены, соответствующей заявленным требованиям. В случае наличия на частном рынке готовой и однородной продукции (что приблизительно соответствует состоянию совершенной конкуренции), возможности для коррупции сокращаются, поскольку поставщики предлагают товары или услуги по известным (либо легко устанавливаемым) и сравнимым ценам. В ситуации, когда существует конкурентный рынок, чувствительный к колебаниям цен, агенту становится нелегко «пускать пыль в глаза» заказчику. Взятничество может быть искоренено с помощью системы закрытых торгов, при которой все заявки оглашаются после того, как определяется наименьшая сумма контракта. Такая система содействует развитию соревновательности, которой иначе, по крайней мере между участниками тендера, может и не быть.

Однако, крайне редко цена является единственным фактором — кроме закупки типовой продукции или осуществления повседневных работ. Необходимо учитывать другие факторы, такие как качество, долговечность, долгосрочный экономический эффект, условия контракта и т.д. Действительно, покупки в основном будут делаться в сфере дифференцированной продукции. В данном случае именно агент будет, скорее всего, обладать более точной информацией и знаниями, чем его заказчик, диктуя свои условия. Эти элементы оценочного процесса не являются настолько явными и измеримыми, как цены, предлагаемые на конкурентных рынках. Если у участников торгов возникает желание прибегнуть к взятке, агент, при отсутствии конкретных предписаний, сможет решить с ними данный вопрос, определив идеальное соотношение «цена-качество», выбрав при этом то предложение, которое обеспечивает ему наибольшую личную выгоду (взятка).

Частично поэтому регулирование закупочной деятельности не только предполагает применение конкретных процедур, но также осуществляет контроль за тем, как агент выбирает предложения участников торгов, а также критерии оценки предложений. Для обеспечения контроля над агентом, заказчик устанавливает допустимые параметры, в рамках которых агент имеет право действовать, и должен, в случае необходимости, проверить, действовал ли агент в соответствии с ними. Для этого заказчику нужно знать, какие конкретные действия осуществил агент, и иметь возможность оценить как решения агента, так и информацию, на основании которой они были приняты. Другими словами, заказчик использует инструмент прозрачности для проверки соответствия действий агента имеющимся предписаниям.

## ***(ii) Прозрачность***

Установление такого требования, как прозрачность, является исключительно важным компонентом административного контроля, осуществляемого заказчиком, поскольку только если действия агента прозрачны, они могут контролироваться должным образом. Если действия агента нельзя проверить, его невозможно привлечь к ответственности. Причин, по которым заказчику следует подвергать проверке действия агента, множество. В общих чертах, заказчик должен знать, какие именно действия по закупке предпринимает агент, чтобы убедиться, что агент действует в интересах работодателя, достигает поставленных работодателем целей, не использует закупочную деятельность в личных интересах и осуществляет эту деятельность наиболее эффективным способом. Для международных регулирующих органов прозрачность — это также механизм, позволяющий воспользоваться преимуществом конкуренции всем тем участникам торгов, которые имеют наилучшие предложения в рамках этой международной системы. В контексте борьбы с коррупцией прозрачность является жизненно важным инструментом, так как она выводит на свет то, что наиболее легко скрыть. Требования прозрачности осложняют коррупционные действия и сокращают возможности для дачи или получения взяток.

Инструмент прозрачности может широко применяться в регулировании закупочной деятельности для предотвращения коррупционных действий. Прозрачность применяется в ходе всего процесса закупки, со стадии начала закупочного процесса до стадии подписания контракта, на которой, например, варианты по срокам отгрузки или цене могут допускаться лишь в случае их письменного изложения, и на основании четко оговоренных пунктов и условий договора. Это можно проверить. Механизмы, используемые при этом, изначально основываются на принципах гласности при регулировании закупочной деятельности, для чего, в свою очередь, требуется наличие заранее определенных технических спецификаций, а также критериев отбора и присуждения контракта. Это осуществляется различными способами.

### ***(a) Гласность***

Требование рекламировать торги или, по крайней мере, установить минимальное число участников торгов является залогом того, что агенты по закупкам не смогут обратиться напрямую к тем поставщикам, которые предпочтительны для них по тем или иным причинам. С точки зрения борьбы с коррупцией такая процедура не даст возможность агенту обращаться только к тем поставщикам, которые готовы дать ему взятку, а также расширяет круг участников

торгов, сокращая, тем самым, возможность выбора участников, готовых предложить взятку. Прозрачность самой процедуры также подкрепляется дополнительными требованиями: запросы информации подаются только в письменном виде, любые ответы и разъяснения также отсылаются в письменном виде одновременно всем участникам торгов. В большинстве систем регулирования закупочной деятельности во время процедуры торгов также запрещаются переговоры или общение покупателя и участника тендера, кроме дозволенных переговоров с единственной фирмой-претендентом, и то лишь в тех случаях, когда они не касаются цены или других основополагающих условий и положений тендера или контрактов. Требование либо сообщить о победителе торгов всем участникам, либо опубликовать объявление о заключении контракта также может послужить сигналом для участников торгов о возможности коррупции, если итоги торгов не соответствуют ожиданиям. Такая процедура особенно действенна в тех случаях, когда проводятся открытые торги с публичным оглашением предлагаемых цен. Неожиданная разница между ценами, предлагаемыми на торгах, и окончательной контрактной ценой поможет выявить имеющие место махинации.

#### *(б) Технические спецификации*

При наличии технических спецификаций регулирование закупочной деятельности производится в форме жесткого ограничения допустимых вариантов. Такой подход необходим в тех случаях, когда агент может легко самостоятельно определить требования и/или технические спецификации таким образом, чтобы они соответствовали предложениям определенных участников торгов. Обычно отдается предпочтение использованию технических и функциональных спецификаций, а не спецификаций, касающихся дизайна или описательных спецификаций. Это позволяет дать определение закупаемым товарам с точки зрения их функциональности, без упоминания конкретной продукции, марок, источников или производственных процессов, что позволяет избежать фаворитизма в выборе поставщиков. Однако, существуют и такие обстоятельства, когда это не всегда возможно, и даже бывает необходимо дать такое определение требуемой продукции, которое непосредственно указывает на конкретного производителя или поставщика товара или услуги. В тех случаях, когда это неизбежно, во всех системах регулирования закупочной деятельности от агента требуется однозначное заявление о рассмотрении и аналогичной продукции. Для правильного выбора также могут использоваться объективные и общепринятые стандарты.

### *(в) Квалификация*

В отношении определения квалификации, следуют тем же принципам, но только с разной степенью формализованности. Цель, в основном, заключается в том, чтобы убедиться в должной квалификации потенциальных участников торгов и, в этом отношении, все системы регулирования закупочной деятельности содержат объективные критерии оценки их квалификации. Такие критерии обычно затрагивают три аспекта квалификации: деловую репутацию участника торгов, экономическую и финансовую способность выполнить условия контракта, а также технические возможности и ресурсы участника торгов.

Все чаще и чаще положения, имеющие отношение к неподкупности, становятся настолько значимыми, что решение в спорной ситуации по вопросу профессионального поведения участника тендера принимается с учетом его прежних коррупционных деяний. Действительно, во многих системах подобные обвинения в прошлом могут привести к отстранению от участия или включению в «черный список» и, следовательно, их отсутствие становится условием допуска к торгам. В каких случаях применяется отстранение, и какие трудности возникают в связи с этим — будет подробно рассмотрено ниже в разделе «Взыскания». Однако, есть весомые основания полагать, что помочь в преодолении трудностей отстранения может система «белого списка», в рамках которой для допуска к тендеру потенциальные участники будут обязаны доказать, что они не обвинялись ни в чем подобном в прошлом.

Прозрачность этих разнообразных критериев оценки квалификации обеспечивается не только требованием гласности с самого начала, но и требованием о письменном разъяснении всем участникам (там, где возникали вопросы) и предоставлении участникам, неотобраным по несоответствию, причин отказа.

### *(г) Критерии присуждения*

При определении критериев присуждения принципы прозрачности действуют схожим образом для того, чтобы критерии, применяемые агентом, были известны. Таким образом, закупающая организация должна будет изложить в заявлении и/или конкурсной документации все критерии, которые она собирается применять при присуждении контракта. В общем и целом — критерии присуждения, применяемые в большинстве закупочных систем, основываются на двух параметрах: (1) самая низкая цена и (2) в расчет берется цена вместе с некоторыми другими критериями, прописанными в конкурсной документации.

Трудность и возможность злоупотреблений возникают при толковании и применении второго критерия. В некоторых системах упор

делается на необходимость денежного выражения задействованных критериев для избежания субъективизма и манипуляции. Таким образом, незначительные отклонения и различия в заявках оцениваются с точки зрения экономического эффекта и переводятся в количественно измеримые денежные показатели по определенным формулам. В этом случае закупающая организация может объективно оценить такие факторы как текущие расходы, расходы на техническое обслуживание, степень эффективности и долговечность. Другие системы полагаются на систему баллов, которые в большей степени подвержены манипуляции. В таких случаях дополнительные критерии оценки, как правило, включаются в перечень; и в соответствии с еще одним условием контракта, критерии, не включенные в список, должны применяться с объективностью и без дискриминации.

### ***(iii) Подотчетность***

Децентрализация ответственности за закупки и передача ее агентам по закупке — отличительная черта современной системы закупок — влечет за собой необходимость в соответствующей подотчетности. Это проявляется на нескольких уровнях.

#### ***(a) Ответственность и подотчетность***

Два столпа — ответственность и подотчетность — дают гарантию неподкупности, но могут недооцениваться в контексте закупочной деятельности. Лишение агента права принимать решение по таким важным вопросам как, например, выбор закупочной процедуры перед получением разрешения на закуп — одновременно снимает с агента и ответственность, перекладывая ее на некую третью сторону, которая не обязана отчитываться за свое решение. Как правило, полномочия предоставляет регулирующий орган, который не подотчетен органам, контролирующим закупки. Не удивительно, что в странах с процветающей коррупцией и создающих для нее новые возможности, существует множество злоупотреблений именно со стороны органов, изначально созданных для контроля над действиями агентов.

То же можно сказать и о существовании конкурсных комиссий, состоящих из высокопоставленных лиц, или центральных управлений по закупкам, действующих по принципу снятия с агента ответственности и лишения его подотчетности. В то время как коллективное принятие решение через конкурсную комиссию часто вводится в обязательном порядке для обеспечения четкости исполнения и борьбы с коррупцией, оно на самом деле приводит к понижению уровня ответственности и подотчетности, особенно в тех частых случаях, когда агент, ответственный за закупки, даже не



входит в состав комиссии. Данный механизм не только расширяет возможности для коррупции на высоком уровне, но и является помехой для принятия здравых решений по закупкам в определенном сегменте рынка.

#### *(б) Контроль над соблюдением требований*

Принцип прозрачности используется для обеспечения подотчетности, которая, в свою очередь, должна контролироваться. Контроль осуществляется с тем, чтобы факторы, принимаемые во внимание (например, относительно квалификации участников торгов и конкретных требований) и преданные гласности (см. выше), также являлись объективно измеримыми. Таким образом, основания, по которым оцениваются заявки, должны быть четкими и ясными и могут быть оценены по факту. Агент по-прежнему может действовать по усмотрению (у инженера должно быть право решить, что необходимо для выполнения определенных работ), но должна существовать возможность контроля. Однако, способность контролировать то или иное действие будет зависеть от возможностей контролирующих и правоохранительных органов.

Конкретными инструментами, призванными гарантировать подотчетность в закупочной деятельности, являются положения, относящиеся к учету, отчетности, а также механизмы оценки и контроля. Однако, прежде чем оценивать объективность процесса с помощью специальных процедур, необходимо иметь возможность давать оценку деятельности агента. Используемые процедуры, выбранные спецификации и критерии присуждения контракта могут отслеживаться путем применения четких требований, описанных выше. Но прозрачность дальнейших мер подразумевает анализ того, как они применялись агентом. Это обеспечивается системой учета и контроля.

Помимо требования хранить все файлы, документы, имеющие отношение к процедуре закупок, в течение установленного периода после завершения выполнения контракта, правила обычно предусматривают более конкретные требования к ведению протокола. В большинстве случаев они имеют отношение к процедуре открытия торгов, отчетности и принятию решения о присуждении контракта. При регулировании закупочной деятельности также устанавливаются требования протоколировать причины выбора определенных процедур закупок. Доступ к данной информации поможет в выявлении случаев недостаточной обоснованности, а также злоупотребления своим положением со стороны агентов, отдавших предпочтение определенным участникам тендера, выбрав, например, заключение контракта с единственной фирмой-претендентом.

### *(в) Беспристрастность*

Регулирование закупочной деятельности также ставит своей целью уменьшить количество случаев потенциального конфликта интересов в контексте закупок и предусматривает положения о непристрастности и конфиденциальности. В некоторых случаях правила требуют от участников процесса закупок (в частности, имеющих отношение к оценочной деятельности) подписания декларации, гарантирующей их непристрастность. Иногда в данной декларации содержатся положения об отсутствии взяточничества и участия в сговоре. Такие декларации, без сомнения, ценны в плане своего быстрого превентивного эффекта. С юридической же точки зрения они могут использоваться в контексте судебных разбирательств, когда обнаруживается, что декларация не точна — для демонстрации нечестных намерений и/или неправильного толкования. Положения, используемые для исключения конфликта интересов, включают запрет уполномоченным по закупкам на участие в присуждении контракта, если имеет место какая-либо связь (семейная, социальная или финансовая) с участником торгов; требование к таким уполномоченным самоустраниться; требование к таким уполномоченным подписать декларацию на этот предмет; запрет госслужащим участвовать в любом тендере (например, в качестве эксперта).

### **3. Механизмы контроля**

С точки зрения борьбы с коррупцией, цель регулирования закупочной деятельности может рассматриваться как попытка мониторинга и контроля действий агента, осуществляемые таким образом, чтобы минимизировать возможности склонения агента к использованию своего суждения, либо информации, которой он обладает, для личного обогащения. Традиционно, в качестве инструмента такого регулирования подразумевается прямой надзор. Однако, как было указано выше, средства и время, затрачиваемые для осуществления прямого надзора, делают его неэффективным и непродуктивным средством. Для проведения надлежащей проверки каждого без исключения контракта потребуется невероятное количество экспертов, компетентных в различных технических вопросах. Даже если бы такую экспертную группу удалось бы создать, ее деятельность оказалась бы весьма затратной, как в плане числа задействованных сотрудников, так и в плане количества затраченного времени.

Именно по этой причине современные системы регулирования закупочной деятельности опираются на два столпа — ответственность и подотчетность, а также на внешние и независимые механизмы принуждения, призванные обеспечить подотчетность должност-

ных лиц, основываясь на жалобах участников торгов. Сами участники торгов в курсе используемых процедур; им со своей стороны проще выявить потенциальные нарушения, и они заинтересованы в устранении тех нарушений, которые ущемляют их права.

### ***(i) Разбирательства***

В большинстве стран установлены механизмы и процедуры проверки действий (а также упущений) административных органов или других государственных организаций в процессе закупочной деятельности. Такие процедуры возможно были специально установлены для урегулирования разногласий, возникающих в рамках закупочной деятельности, либо они могут включаться в состав общих механизмов и процедур, установленных для проверки административных действий.

В широком смысле, механизмы проверки включают жалобу в закупочную организацию, за которой следует обращение в административный орган (вышестоящий, или независимый), а также судебное разбирательство. В большинстве стран, осуществляющих реформы, наибольший интерес представляет административная проверка, которая, в то же время является предметом оживленной дискуссии. Дискуссия, тем не менее, поднимает важные вопросы, поскольку затраты времени на судебное разбирательство в некоторых странах настолько велики, а его эффективность настолько низка, и усугубляется недоверием к судебной системе (иногда также подверженной коррупции), что практика административной проверки представляется наиболее быстрым и надежным методом решения проблем. В этом случае центральным вопросом дискуссии является независимость административного органа, поскольку, даже если обращение направляется в суд, как правило, слушание дела затягивается, что не позволяет реально решить проблему. Когда проверка производится вышестоящими контролирующими органами или даже органами, специально назначенными правительством, на первый план выходит вопрос политического вмешательства. В таких случаях независимость этих органов ставится под вопрос.

Механизм проверки должен быть эффективным и быстрым, поэтому в большинстве систем участникам торгов предоставляются три направления удара: предписание (в качестве временной меры, и/или приостановление деятельности) в целях предотвращения нарушения; возможность отложить (аннулировать) определенную процедуру или заключение договора, в том числе, право исключать противозаконные спецификации; и, наконец, возмещение убытков. Эти средства применяются в строго ограниченное время, что способствует быстрому разрешению возникающих проблем. Но они малоэф-

фективны в отношении разногласий, касающихся государственных расходов на товары, работы или услуги для общественного потребления, и поэтому их осуществление затягивается на неопределенное время.

### **(ii) Финансовые взыскания**

В некоторых странах также предусмотрены финансовые взыскания за нарушение закупочного законодательства. Будучи механизмом общего действия, такие взыскания обычно налагаются за любые нарушения закупочных нормативов, не зависимо от того, связаны они с коррупцией, или нет. Такая практика вызывает ряд возможных возражений.

Взыскания могут налагаться либо на закупочную организацию в целом (как получателя бюджетных средств), так и на отдельного агента по закупкам. Взыскания интуитивно воспринимаются как сильное сдерживающее средство, однако, их результативность до конца не ясна. Например, в случае наложения взыскания на закупочную организацию, штраф выплачивается в пользу другой государственной организации (или организации, финансируемой государством, например, суд), в отличие от возмещения ущерба, которое осуществляется в интересах лица (т.е., участника торгов), пострадавшего от нарушения закона. Такой штраф, наложенный на закупочную организацию, может иметь катастрофические последствия. Учитывая тот факт, что бюджеты на закупки обычно исчисляются исходя из оценочных данных, которые затем сокращаются комитетами по ассигнованиям или парламентом (и, вероятно, также государственным казначейством), может сложиться такая ситуация, когда после выплаты штрафа бюджет сможет лишь частично покрыть стоимость необходимых закупок, а иногда и совсем не сможет этого сделать. Несомненно, закупочная организация будет стремиться избежать этого, чтобы сохранить свой бюджет на следующий год; единственными пострадавшими в этой ситуации будут люди, ожидающие, например, строительства новой больницы.

В тех случаях, когда штраф налагается на уполномоченного по закупкам, также возможны негативные последствия более обобщенного характера. Такая возможность не будет способствовать заполнению этих вакансий (особенно, когда другие государственные служащие не подвержены таким наказаниям), и будет сдерживать процесс становления профессиональных кадров в закупочной сфере деятельности. Удивительно, но это в большей мере касается стран, осуществляющих реформы, где вводятся новые правила, где отдача низка, подготовка кадров отстает, где работникам невозможно получить профессиональный совет, где для уполномоченных по закупкам

не предусмотрены лучшие зарплаты и условия труда; при этом их штрафуют за ошибки, и эти штрафы зачастую превосходят их месячный, или даже годовой доход.

Другое дело, когда они изобличаются в коррупции, но это отдельный вопрос. Штрафы, налагаемые в контексте регулирования закупочной деятельности, применяются (или должны применяться) в случае нарушения (административных) правил, но не в результате преступной деятельности. В случае выявления фактов такой деятельности, необходимо применять дисциплинарные меры или подключать соответствующие органы власти (прокуратура или органы по борьбе с коррупцией). Подобные процедуры являются не только средством наказания нарушителей, но и превентивной мерой.

Тем не менее, все, что касается уголовных преступлений, относится к компетенции правоохранительных органов, и должно рассматриваться в суде. В этом плане важно, каким образом осуществляется выявление преступной деятельности и механизм наказания. Коррупционные действия легко скрыть, и для их выявления требуется применение сложных следственных и судебных инструментов. Сложности с доказательной базой коррупционных действий означают, что для органов, ответственных за закупочную деятельность, выявить такие факты самостоятельно чрезвычайно сложно и неуместно. Было бы неразумно предпринимать какие-либо действия, основываясь лишь на подозрениях, и, при наличии других уязвимых мест, это крайне неэффективная мера в борьбе с системной коррупцией.

Регулирование закупочной деятельности, как правило, не предоставляет механизм для решения вопросов, относящихся к компетенции уголовного права. В этих нормах слабо отражен вопрос работы с осведомителями и их защиты — это подпадает под действие других законов. С другой стороны, в закупочных нормативах могут быть отражены последствия выявленных коррупционных действий уполномоченных по закупкам или участников торгов. Если данные действия совершает агент, последствия могут быть в виде определенных дисциплинарных мер, но, в том случае, если агент не отстраняется от работы, нормативы могут ограничить его в принятии ответственных решений (от выбора и оценки предложения до присуждения контракта). В отношении участников торгов, нормативы позволяют исключать изобличенных в подобных преступлениях, из числа участников торгов согласно положениям о квалификации, в некоторых системах также допускается запрет на участие в торгах или занесение в «черный список».

### ***(iii) Отстранение***

Отстранение или внесение в «черный список» (практика временного или постоянного исключения определенных участников из заку-

почной деятельности) является также механизмом наказания коррумпированных участников. Таким образом, в случае обнаружения факта дачи взятки участником торгов представителю органов власти в обмен на предвзятость последнего в процессе закупки, такой участник может быть отстранен либо от участия в данной процедуре, либо от любой деятельности, связанной с государственными закупками на определенное время (в зависимости от тяжести и частоты совершения данного нарушения), или, реже, на постоянной основе. Несомненно, что такие «черные списки» интуитивно воздействуют на участников закупочного процесса к их удовлетворению, поскольку четко обозначают наказание за взяточничество и указывают на преступников. Успех системы «черных списков» обычно связан с количеством выявленных преступников. Тем не менее, такое измерение эффективности лишь демонстрирует успех механизмов выявления, расследования и наказания в отдельно взятых случаях коррупции. Однако, это вовсе не свидетельствует об успехе искоренения коррупции в целом, особенно в отношении системной коррупции.

В странах, в которых коррупция распространена не очень широко, составление «черных списков» имеет положительный эффект, поскольку таким образом легко выявляются те немногие участники торгов, которые желают склонить добросовестных должностных лиц, ответственных за закупочную деятельность, к получению взятки и исключаются из закупочного процесса для предотвращения ущерба. Также подобный механизм эффективен, когда заключается ограниченное число контрактов на крупные суммы в обстоятельствах, поддающихся жесткому контролю (это объясняет, почему данный механизм широко используется международными банками развития). Таким образом, устраняется сама возможность для решения вопроса с помощью взятки. Однако, в тех странах, где коррупция глубоко укоренилась в государственных органах и носит системный характер, нужно быть весьма осмотрительным, внедряя подобную практику.

Помимо явных возможностей злоупотребления системой «черных списков», нельзя всегда исходить из того, что государственные служащие — всего лишь невинные жертвы искушений, предлагаемых коррумпированными участниками торгов. В каждой сделке всегда есть, как минимум, две стороны: дающий взятку имеет дело с должностным лицом, желающим ее принять. Более того, в странах с системной коррупцией, заключение практически любого государственного контракта не обходится без взятки. В этой ситуации в роли жертвы выступают участники торгов, а не государственные служащие, систематически вымогающие взятки. При таких обстоятельствах взятка становится лишь одной из операционных издержек и дается участниками торгов, желающими их выиграть, *не зависимо от*

того, получен ли был бы контракт без дачи взятки. Вполне возможна ситуация, когда даже при условии дачи взятки контракт заключается с «лучшим» участником торгов, поскольку победитель в любом случае должен дать взятку. Выявление фактов дачи взятки и внесение в «черный список» отдельных участников торгов (не имеющих богатого опыта в сокрытии своих действий) способно всего лишь исключить одного или нескольких участников из закупочной деятельности, возможно, лишив при этом покупателя лучшего предложения. В то же время, сама система, поощряющая участника давать взятку, остается незатронутой и продолжает фактически возводить дачу взятки в ранг требования. В такой ситуации удовлетворение от поимки взяточдателя ничего не делает для искоренения системной коррупции, и даже наоборот — может отвлечь внимание от ее истинного источника.

Поэтому вряд ли отстранение от участия в торгах и внесение в «черный список» являются *панацеей*; и хотя эти инструменты могут быть во многих обстоятельствах весьма действенными в борьбе с конъюнктурной коррупцией, успешность их применения в более широком смысле находится под вопросом. Существуют весомые аргументы в пользу того, что в некоторых случаях такое применение может иметь лишь косметический эффект.

#### 4. Аудит

Аудит является одной из основных форм непосредственного контроля над закупочной деятельностью. Это касается как внутреннего, так и внешнего аудита. Основным минусом аудита (помимо форм прямого надзора и проблем, рассмотренных выше — невозможности проверить все контракты и необходимость в выборочной проверке) является то обстоятельство, что он осуществляется *постфактум*. С точки зрения борьбы с коррупцией существует вероятность выявления скрытых действий, но след к тому времени уже остынет и возможность применения санкций будет весьма ограниченной: аудиторы обычно готовят отчеты и дают рекомендации. В закупочной деятельности вскрытые аудитором факты уже не могут повлиять на конкретные закупочные процедуры, хотя, в случае, если отчет хорошо подготовлен и достаточно развернут, могут указать на слабые места в системе закупок. Попытки устранить эти недостатки с помощью усиления роли аудита приводит к возникновению новых проблем: увеличение объема аудиторских проверок приводит к дополнительным затратам времени и средств; осуществление предварительных аудиторских проверок приводит к возникновению «узких мест».

Еще одна потенциальная проблема, связанная с аудитом закупочной деятельности, заключается в том, что зачастую у аудиторов

не хватает опыта, которым обладают уполномоченные по закупкам, и поэтому они не обладают должной квалификацией для вынесения необходимых оценок. В то время как аудиторская проверка может затрагивать правильное расходование денежных средств и соответствие процедур нормативам (*надзорный аудит*), она может быть не в состоянии одновременно оценить качество таких расходов (*аудит функционирования*). Даже при осуществлении простого надзорного аудита, неопытные аудиторы могут всего лишь опираться на существующие правила, не понимая при этом, почему применяются именно они. Во многих случаях аудиторы могут просто заменить решения квалифицированных агентов своими собственными. Это очень опасная практика, поскольку успешная закупочная деятельность подразумевает наличие глубоких знаний закупочных процедур и навыков рыночной оценки (например, для закупки определенных работ, товаров или услуг из бесконечного числа таковых на рынке требуется правильно оценить предложения различных поставщиков). Аудит функционирования может быть полезным инструментом, при условии, когда аудиторы могут соизмерить действия агента согласно четким критериям оценки, таким, например, как критерии оценки Британского Ревизионного Управления; без таких критериев и опыта их применения аудит функционирования может нанести непоправимый ущерб.

## **5. Предостережение**

Поскольку закупочная деятельность лишь предоставляет возможность (какой бы привлекательной она не казалась) для коррупции, регулирование закупок должно стремиться к сокращению или устранению таких возможностей, устраняя сами стимулы к коррупции. Такое регулирование не может охватить все формы коррупции, как и не может учесть возможностей, которые не возникают непосредственно в контексте закупочной деятельности. Например, в то время, как импортируемые товары для государственных закупок должны пересечь государственную границу, операция импорта связывается с процессом закупок, при этом регулирование закупочной деятельности не может предотвратить коррупционных действий таможенных чиновников. Возможность для коррупции возникает в связи с полномочиями сотрудников таможни разрешить или запретить операции импорта. Эта ситуация не касается условий тендера на поставку товара.

Существование укорененной или системной коррупции означает, что она пронизывает все бюрократические уровни, начиная с технических, до политических. Даже само регулирование закупок может



поощрять коррупцию, в тех случаях, когда система допускает политическое вмешательство в процесс принятия решения по закупкам путем политического одобрения решения о победителе тендера, либо с помощью централизованных закупок, осуществляемых под политическим контролем. Это является глубокой проблемой той или иной культуры, которая сильнее конъюнктурной коррупции, т.е. тех случаев, когда коррупция вызвана благоприятно сложившимися обстоятельствами для личного обогащения, в данном случае, в процессе закупочной деятельности. Когда коррупция глубоко укоренена, регулирование закупок будет попросту игнорироваться политическим руководством, которое может повлиять на карьерный рост нижестоящих агентов по закупкам. В таких случаях регулирование закупок не может осуществляться должным образом. Фактически, агенты будут не в состоянии справиться с политическим давлением.

Когда регулирование закупок рассматривается с точки зрения борьбы с коррупцией, обычно превалирует тенденция ужесточать регулирование закупочной деятельности на основании того, что коррупция является весьма серьезной проблемой. Реформаторы редко ограничиваются простым сокращением возможностей для коррупции, зачастую не позволяя агенту действовать по своему усмотрению в процессе выбора поставщика. Попытка свести процесс закупки к механическому следованию установленным правилам лишает само действие смысла и зачастую приводит к формальному подходу агента к работе. Важно помнить, что корень проблемы заключается не в факте *действия* по усмотрению агента, а в *злоупотреблении*. Иначе, в результате может быть принят ряд «неправильных» решений по закупкам, в которых никак не отражаются знания и опыт уполномоченного лица.

Данный подход также усугубляется отношением к подготовке кадров для закупочной деятельности. Процесс обучения ограничивается не столько количеством выделенного времени или средств, сколько самой сутью подготовки. Чаще всего подобная подготовка сводится к простому заучиванию новых сводов правил. В то время, как такие правила имеют непосредственное отношение к описанным выше инструментам борьбы с коррупцией, простое их исполнение не гарантирует чистоту и правильность закупочного процесса. Недостаточно обучить агентов правилам. Для создания реальных закупочных навыков требуется обучение кадров практическим аспектам закупок: планированию закупочного процесса, управлению цепочкой сбыта, обработке документации, управлению контрактами, а также выработка навыков тактической и стратегической закупочной деятельности. Также для борьбы с коррупцией требуется более обобщенное (т. е., затрагивающее всю сферу государственной службы)

обучение этическим принципам. В целях дальнейшего развития закупочного процесса, основанного на принципах честности и должного управления государственными расходами, уполномоченные по закупкам должны также быть готовы принять ответственность за свои решения и быть подотчетными за них.

## **6. Заключение**

Несомненно, регулирование закупочной деятельности может сыграть важную роль в борьбе с коррупцией; инструменты, применяемые в Европе и описанные здесь, показывают, насколько это может быть эффективно. Закупки — это сфера, предоставляющая массу возможностей для злоупотреблений со стороны коррупционеров. Агентские взаимоотношения с их полномочиями принятия решений предоставляют возможность; информационная асимметрия, вызываемая агентскими взаимоотношениями, предоставляет способ. Установив административный контроль над процессом, госзаказчик снижает вероятность коррупции. Регулирование закупочной деятельности преуспело в этом плане, налагая процедурные требования и требования прозрачности. Они нацелены на минимизацию возможностей для коррупции, делая информацию о процессе закупок (конкурсная документация, проект контракта, технические требования, критерии отбора и присуждения) доступной для всех и, что наиболее важно, контролируя процесс. Ответственность, возложенная на агента по закупкам, может быть подвергнута проверке, поскольку имеется возможность спросить с агента за его действия.

Однако, многое зависит от силы и беспристрастности существующих правоохранительных механизмов контроля. Регулирование закупочной деятельности предоставляет способ для выявления негативных инцидентов, но именно от правоохранительных органов зависит, потерпит ли поражение коррумпированный чиновник; т.е. затраты, связанные с коррупцией (риск быть пойманным и налагаемый штраф), должны превышать возможную выгоду. Процедуры контроля за ходом торгов помогут установить коррупционеров, но дисциплинарные меры должны применяться по правилам государственной службы, и соответствующие органы должны решать вопрос о возбуждении уголовного дела.

Недостаточно просто применять правила. Слепое следование своду правил может привести к некомпетентным (а не коррумпированным) закупкам, покрывая при этом элементы коррупции. Правильный подход заключается в создании штата агентов по закупкам, прекрасно осведомленных во всех аспектах осуществления грамотных и эффективных закупок. Это обязательное условие, поскольку

агенты должны обладать знаниями, навыками и опытом для того, чтобы воспользоваться своим профессиональным суждением для определения победителя. Они должны быть способны с мудростью применять данную им свободу выбора. Плохое обучение может привести к неправильному использованию этой свободы вплоть до злоупотреблений в коррупционных целях. В государственном секторе закупочную деятельность необходимо доверить профессионалам, при этом должен быть установлен жесткий контроль.

Выход заключается не в том, чтобы наложить еще более строгие требования на агента под предлогом борьбы с коррупцией. В крайних случаях чрезмерное регулирование лишает агента возможности действовать по усмотрению настолько, что он становится просто не способен принять адекватное решение по закупкам. Такие формы регулирования оказывают серьезный негативный эффект на государственные расходы т.к. обрекают правительство на неэффективные и дорогие покупки и как результат — покупки устаревших низкосортных товаров, непригодных для поставленных целей. «Достижением» излишнего регулирования могут стать сомнительные успехи в борьбе с коррупцией ценой продвижения неэффективных закупок и напрасной траты государственных средств.

Регулирование закупочной деятельности станет важным инструментом борьбы с коррупцией, в случае если оно успешно разрешит вопросы минимизации возможностей для коррупции. Если же это не так — оно останется приукрашенным и возможно даже политически ловким выражением намерений, но мало что даст в плане сокращения или искоренения коррупции. В то же время увеличится стоимость закупок для государственного кошелька, и тем самым будет упущена одна из основных задач регулирования закупочной деятельности — сокращение расходов правительства. Чтобы избежать потери преимуществ эффективного регулирования закупочной деятельности, необходимо найти баланс между борьбой с коррупцией и продвижением профессионализма в сфере закупок. Одинаково важны готовность правительства и усилия, предпринимаемые для развития потенциала активных и корректных уполномоченных по закупкам, способных извлечь финансовую и экономическую выгоду из прозрачной, эффективной и конкурентной закупочной деятельности.

## Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере закупок для государственных нужд

*Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник  
Института государства и права Российской академии наук,  
кандидат юридических наук*

В рамках реализации проекта по разработке законодательных и иных мер предупреждения коррупции в сфере закупок для государственных нужд на совещаниях российских и европейских экспертов были заслушаны и обсуждены доклады эксперта Совета Европы **Питера Трепте**; старшего научного сотрудника Института государства и права, кандидата юридических наук **Н.И. Соловяненко**; старшего научного сотрудника Института государства и права, кандидата юридических наук **Э.В. Талапиной**.

В докладе эксперта Совета Европы **Питера Трепте**<sup>1</sup> «Предупреждение коррупции в сфере закупок для государственных нужд: передовой опыт в Европе» экспертом были рассмотрены вопросы о применении в Европе различных способов предупреждения коррупции в сфере государственных закупок с помощью регулирования закупочной деятельности, а также вопрос о чрезмерном или неуместном регулировании, которое часто приводит к снижению эффективности закупочного процесса.

Регулирование закупочной деятельности в Европе предполагает применение конкретных административных процедур, критериев оценки предложений участников торгов, а также осуществление контроля над тем, как производится выбор предложения. Решения по закупкам в основном принимаются и выполняются бюрократией, в частности, специалистами по закупкам внутри бюрократической иерархии. В этих отношениях правительство выступает в качестве заказчика, бюрократия — в качестве агента.

Для обеспечения контроля над агентом, заказчик устанавливает допустимые параметры, в рамках которых агент имеет право действовать, и в случае необходимости, может проверить, действовал ли агент в соответствии с установленными параметрами. Цель такого

---

<sup>1</sup> Питер Трепте — работающий в Лондоне юрист, специализируется в законодательстве о государственных закупках, принимал участие в реформировании систем государственных закупок в ряде стран с развивающейся и переходной экономикой во многих регионах мира.

регулирования — сократить возможности для противозаконных действий, обеспечить объективность выбора и облегчить выявление противозаконных поступков.

В борьбе с коррупцией в Европе используются следующие основные компоненты регулирования:

1) установление процедурных механизмов. Все современные системы регулирования закупочной деятельности основаны на применении определённых систем закупок, часто это тендеры, аукционы и достаточно большие закупки осуществляются именно так. При этом использование альтернативных закупочных процедур разрешено только в строго регламентированных обстоятельствах.

2) установление требований прозрачности (в том числе гласности проведения всех закупочных процедур, обязательное опубликование информации, наличие заранее определенных технических спецификаций, а также критериев отбора и присуждения контракта).

В контексте борьбы с коррупцией прозрачность является жизненно важным инструментом, так как она выводит на свет то, что наиболее легко скрыть. Требования прозрачности осложняют коррупционные действия и сокращают возможности для дачи или получения взяток.

Прозрачность применяется в ходе всего процесса закупки, со стадии начала закупочного процесса до стадии подписания контракта. Механизмы, используемые при этом, изначально основываются на принципах гласности при регулировании закупочной деятельности, для чего, в свою очередь, требуется наличие заранее определенных технических спецификаций, а также критериев отбора и присуждения контракта. Требование рекламировать торги или, по крайней мере, установить минимальное число участников торгов является залогом того, что агенты по закупкам не смогут обратиться напрямую к тем поставщикам, которые предпочтительны для них по тем или иным причинам. Прозрачность также подкрепляется дополнительными требованиями: запросы информации подаются только в письменном виде, любые ответы и разъяснения также отсылаются в письменном виде одновременно всем участникам торгов. В большинстве систем регулирования закупочной деятельности во время процедуры торгов также запрещаются переговоры или общение покупателя и участника тендера, кроме дозволенных переговоров с единственной фирмой-претендентом, и то лишь в тех случаях, когда они не касаются цены или других основополагающих условий и положений тендера или контрактов. Требование либо сообщить о победителе торгов всем участникам, либо опубликовать объявление о заключении контракта также может послужить сигналом для участников торгов о возможности коррупции, если итоги торгов не соответствуют ожиданиям.

При наличии технических спецификаций регулирование закупочной деятельности производится в форме жесткого ограничения допустимых вариантов. Обычно отдается предпочтение использованию технических и функциональных спецификаций, а не спецификаций, касающихся дизайна или описательных спецификаций. Это позволяет дать определение закупаемым товарам с точки зрения их функциональности, без упоминания конкретной продукции, марок, источников или производственных процессов, что позволяет избежать фаворитизма в выборе поставщиков.

В отношении определения квалификации, следуют тем же принципам, критерии обычно затрагивают три аспекта квалификации: деловую репутацию участника торгов, экономическую и финансовую способность выполнить условия контракта, а также технические возможности и ресурсы участника торгов.

Все чаще положения, имеющие отношение к неподкупности, становятся настолько значимыми, что решение в спорной ситуации по вопросу профессионального поведения участника тендера принимается с учетом его прежних коррупционных деяний.

При определении критериев присуждения принципы прозрачности действуют схожим образом для того, чтобы критерии, применяемые агентом, были известны. Таким образом, закупающая организация должна будет изложить в заявлении и/или конкурсной документации все критерии, которые она собирается применять при присуждении контракта. Критерии присуждения, применяемые в большинстве закупочных систем, основываются на двух параметрах: (1) самая низкая цена и (2) цена вместе с некоторыми другими критериями, прописанными в конкурсной документации.

3) Ответственность и подотчетность, которые дают гарантию неподкупности, но могут недооцениваться в контексте закупочной деятельности.

В докладе подчеркивалась необходимость и важность определенной свободы агента. Лишение агента права принимать решение по таким важным вопросам как, например, выбор закупочной процедуры — одновременно снимает с агента и ответственность, перекладывая ее на некую третью сторону, которая не обязана отчитываться за свое решение. То же относится и к существованию конкурсных комиссий, состоящих из высокопоставленных лиц, или центральных управлений по закупкам, действующих по принципу снятия с агента ответственности и лишения его подотчетности. Данный механизм не только расширяет возможности для коррупции на высоком уровне, но и является помехой для принятия здравых решений по закупкам в определенном сегменте рынка.

Конкретными инструментами, призванными гарантировать подотчетность в закупочной деятельности, являются положения, относящиеся к учету, отчетности, а также механизмы оценки и контроля.

Помимо требования хранить все файлы, документы, имеющие отношение к процедуре закупок, в течение установленного периода после выполнения контракта, правила обычно предусматривают более конкретные требования к ведению протокола. В большинстве случаев они имеют отношение к процедуре открытия торгов, отчетности и принятию решения о присуждении контракта. Также устанавливаются требования протоколировать причины выбора определенных процедур закупок. Доступ к данной информации поможет в выявлении случаев недостаточной обоснованности, а также злоупотребления своим положением со стороны агентов, отдавших предпочтение определенным участникам тендера.

Регулирование закупочной деятельности также ставит своей целью уменьшить количество случаев потенциального конфликта интересов в контексте закупок и предусматривает положения о беспристрастности и конфиденциальности. С точки зрения борьбы с коррупцией, цель такого регулирования — минимизировать возможности агента использовать информацию, которой он обладает, для личного обогащения. Традиционно, в качестве инструмента такого регулирования подразумевается прямой надзор. Однако средства и время, затрачиваемые для осуществления прямого надзора, делают его неэффективным и непродуктивным средством.

Именно по этой причине современные системы регулирования закупочной деятельности опираются на два столпа — ответственность и подотчетность, а также на внешние и независимые механизмы принуждения, призванные обеспечить подотчетность должностных лиц, основываясь на жалобах участников торгов.

В большинстве стран установлены механизмы и процедуры проверки действий (а также упущений) административных органов или других государственных организаций в процессе закупочной деятельности. В широком смысле, механизмы проверки включают жалобу в закупочную организацию, за которой следует обращение в административный орган (вышестоящий, или независимый), а также судебное разбирательство. В большинстве стран, осуществляющих реформы, наибольший интерес представляет административная проверка.

Механизм проверки должен быть эффективным и быстрым, поэтому в большинстве систем участникам торгов предоставляются три направления удара: предписание (в качестве временной меры, и/или приостановление деятельности) в целях предотвращения на-

рушения; возможность отложить (аннулировать) определенную процедуру или заключение договора, в том числе, право исключать противозаконные спецификации; и, наконец, возмещение убытков. В некоторых странах также предусмотрены финансовые взыскания за нарушение закупочного законодательства. Такие взыскания обычно налагаются за любые нарушения закупочных нормативов, не зависимо от того, связаны они с коррупцией, или нет.

Отстранение или внесение в «черный список» (практика временного или постоянного исключения определенных участников из закупочной деятельности) является также механизмом наказания коррумпированных участников. Успех системы «черных списков» обычно связан с количеством выявленных преступников. Однако он вовсе не свидетельствует об успехе искоренения коррупции в целом, особенно в отношении системной коррупции.

4) Аудит является одной из основных форм непосредственного контроля над закупочной деятельностью. Это касается как внутреннего, так и внешнего аудита. Основным минусом аудита является то обстоятельство, что он осуществляется постфактум. В закупочной деятельности вскрытые аудиторами факты уже не могут повлиять на конкретные закупочные процедуры, хотя, в случае, если отчет хорошо подготовлен и достаточно развернут, могут указать на слабые места в системе закупок. Еще одна потенциальная проблема, зачастую у аудиторов не хватает опыта, которым обладают уполномоченные по закупкам, и поэтому они не обладают должной квалификацией для вынесения необходимых оценок.

Несомненно, регулирование закупочной деятельности может сыграть важную роль в борьбе с коррупцией. Инструменты, применяемые в Европе, показывают, насколько это может быть эффективно. Закупки — это сфера, предоставляющая массу возможностей для злоупотреблений со стороны коррупционеров. Агентские взаимоотношения с их полномочиями принятия решений предоставляют возможность; информационная асимметрия, вызываемая агентскими взаимоотношениями, предоставляет способ. Установив административный контроль над процессом, госзаказчик снижает вероятность коррупции. Регулирование закупочной деятельности преуспело в этом плане, налагая процедурные требования и требования прозрачности. Они нацелены на минимизацию возможностей для коррупции, делая информацию о процессе закупок (конкурсная документация, проект контракта, технические требования, критерии отбора и присуждения) доступной для всех и, что наиболее важно, контролируя процесс. Ответственность, возложенная на агента по закупкам, может быть подвергнута проверке, поскольку имеется возможность спросить с агента за его действия.



Однако, многое зависит от силы и беспристрастности существующих правоохранительных механизмов контроля. Регулирование закупочной деятельности предоставляет способ для выявления негативных инцидентов, но именно от правоохранительных органов зависит, потерпит ли поражение коррумпированный чиновник; т.е. затраты, связанные с коррупцией (риск быть пойманным и налагаемый штраф), должны превышать возможную выгоду. Процедуры контроля за ходом торгов помогут установить коррупционеров, но дисциплинарные меры должны применяться по правилам государственной службы, и соответствующие органы должны решать вопрос о возбуждении уголовного дела.

Недостаточно просто применять правила. Слепое следование своду правил может привести к некомпетентным (а не коррумпированным) закупкам, покрывая при этом элементы коррупции. Правильный подход заключается в создании штата агентов по закупкам, прекрасно осведомленных во всех аспектах осуществления грамотных и эффективных закупок. Это обязательное условие, поскольку агенты должны обладать знаниями, навыками и опытом для того, чтобы воспользоваться своим профессиональным суждением для определения победителя. Они должны быть способны с мудростью применять данную им свободу выбора. Плохое обучение может привести к неправильному использованию этой свободы вплоть до злоупотреблений в коррупционных целях. В государственном секторе закупочную деятельность необходимо доверить профессионалам, при этом должен быть установлен жесткий контроль.

Выход заключается не в том, чтобы наложить еще более строгие требования на агента под предлогом борьбы с коррупцией. В крайних случаях чрезмерное регулирование лишает агента возможности действовать по усмотрению настолько, что он становится просто не способен принять адекватное решение по закупкам. Такие формы регулирования оказывают серьезный негативный эффект на государственные расходы т.к. обрекают правительство на неэффективные и дорогие покупки и как результат — покупки устаревших низкокачественных товаров, непригодных для поставленных целей.

Регулирование закупочной деятельности станет важным инструментом борьбы с коррупцией, в случае если оно успешно разрешит вопросы минимизации возможностей для коррупции. Если же это не так — оно останется приукрашенным и возможно даже политически ловким выражением намерений, но мало что даст в плане сокращения или искоренения коррупции. В то же время увеличится стоимость закупок для государственного кошелька, и тем самым будет упущена одна из основных задач регулирования закупочной деятельности — сокращение расходов правительства. Чтобы избежать

потери преимуществ эффективного регулирования закупочной деятельности, необходимо найти баланс между борьбой с коррупцией и продвижением профессионализма в сфере закупок. Одинаково важны готовность правительства и усилия, предпринимаемые для развития потенциала активных и корректных уполномоченных по закупкам, способных извлечь финансовую и экономическую выгоду из прозрачной, эффективной и конкурентной закупочной деятельности.

В процессе дискуссии эксперт пояснил, что он не предлагает полностью отказаться от регулирования: «Но я не думаю, что есть доказательства, которые подтверждают, что есть прямая связь между более жестким регламентированием в этой сфере и снижением коррупции. Я не думаю, что такие данные есть».

Был также подчеркнут другой важный момент, который заключается в том, что нарушение права государственных закупок не всегда является подтверждением коррупции. Я знаю, конечно, что есть коррупция, но проблемы в сфере государственных закупок и различные цены могут объясняться так же и отсутствием понимания, не компетенцией. И необходимо этими проблемами заниматься, но заниматься по-другому, тогда нужны не антикоррупционные меры, а просто улучшение потенциала и возможности, разъяснение закона в области точного законодательства, это тоже важные моменты. Возможно, коррупция и есть, но необходимо определять каковы причины этой коррупции, почему это происходит и не надо каждую проблему в сфере закупок рассматривать, как проблему в сфере коррупции.

Доклад российского эксперта<sup>2</sup> был посвящен анализу коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках.

Закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» распространяется на те области, экономических и административных отношений в России, в которых потенциальная возможность коррупции намного выше, чем в остальных, поскольку они связаны с распоряжением бюджетными средствами. В этой связи данному закону присуща дополнительная функция — антикоррупционная. В смысле антикоррупционных требований Федеральный закон «О размещении заказов» принадлежит к числу российских законов «нового поколения». В соответствии с международными нормами он содержит сис-

---

<sup>2</sup> Н.И. Соловяненко старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции.

тему нормативных положений, направленных на предупреждение коррупции.

В данном Федеральном законе:

— предусмотрено закрепление таких критериев как прозрачность и гласность осуществления закупок, а также осуществление необходимых публикаций в установленные сроки в официальных СМИ и на официальных сайтах в сети Интернет;

— узаконены новые процедуры размещения заказов, с целью повышения эффективности расходования бюджетных средств, такие как аукционы, запросы котировок с предварительным отбором, закупки на товарных биржах;

— значительно расширен круг участников размещения заказов;

— установлен перечень требований, которые предъявляются ко всем участникам размещения заказов; установлен перечень критериев, по которым при проведении конкурсов может производиться оценка предложений участников размещения заказов;

— предусмотрена возможность досудебного обжалования действий государственных и муниципальных заказчиков и ряд других.

Тем не менее, на данном этапе российскому законодательству о государственных закупках все еще свойственны противоречивость и фрагментарность, а также значительные пробелы, что создает предпосылки для коррупции в процессе правоприменения. Можно выявить законодательные нормы, которые отвечают признакам коррупциогенных факторов и создают условия для коррупционных отношений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Необходимо отметить основные коррупциогенные факторы.

В Федеральном законе не закреплён ряд необходимых административных процедур. Наличие такого фактора, как отсутствие административных процедур, недопустимо в законе, основное назначение которого — детальная регламентация именно процедур. Между тем, совершение целого ряда действий вынесено за скобки, что даёт простор действиям заказчика. Так, например, в законодательстве не разработаны следующие процедуры: порядок взаимодействия уполномоченного органа и заказчика; порядок обязательной проверки сведений об участниках торгов; порядок изменения договора на размещение заказа, процедура обоснования одностороннего изменения объема работ, процедура размещения заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме», порядок хранения конкурсных (аукционных) документов, административная процедура запроса документов при подаче жалобы.

Не урегулированы также следующие процедурные вопросы: каков порядок размещения информации на официальном сайте, в каком виде размещается информация, возможен ли отказ в размеще-

нии информации и по каким основаниям, возможно ли изъятие информации из открытого доступа и каковы основания изъятия информации, наконец, какова ответственность уполномоченного органа, в ведении которого находится официальный сайт. Без урегулирования указанных выше вопросов не работает в полной мере механизм реализации норм, гарантирующих открытость, гласность и доступность информации в области размещения заказов. необходимо добавить, что закон «О размещении заказов» не предусматривает возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению официального сайта,

Не разделены полномочия заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации и комиссии. В ряде случаев эти субъекты вступают в административные отношения, требующие более строгой регламентации, в других — в гражданско-правовые, позволяющие вариативность. Эта специфика никак не отражена в законе, что создает возможность неоднозначных толкований на практике.

Недостаточно разработаны объективные критерии в отношении условий участия, отбора участников и принятия решений о заключении контрактов. Участникам размещения заказа не всегда обеспечены равные условия участия в торгах. Можно отметить зависимость от усмотрения заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии. Данное усмотрение проявляется в отношении обладания участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, а также в отношении установления ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) и заказчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта. Перечень видов заказов, размещаемых вне торгов у единственного поставщика, сформулирован размыто и неопределенно, что позволяет при желании «подвести» под один из таких видов (скlassифицированных по разным основаниям) почти любой заказ, чтобы обойти процедуру торгов. В итоге главная цель закона — сделать торги основной формой при размещении госзаказов — нивелируется.

Следует указать на несовершенство системы мер ответственности и контроля за соблюдением законодательства о госзакупках; контроль за соблюдением законодательства о закупках в законе урегулирован недостаточно. Вызывает сомнения эффективность плановых и внеплановых проверок в представленном виде, а также закрепление такого положения, что в отношении одного заказчика, одного уполномоченного органа, одной действующей на постоянной основе конкурсной, аукционной или котировочной комиссии плановые проверки осуществляются не более чем один раз в шесть месяцев. Тако-го рода ограничение допустимо в отношении частных субъектов,

«противостоящих» государству, но совершенно необъяснимо, когда речь идет о внутригосударственных проверках.

Законодательству о государственных закупках свойственен и такой коррупциогенный фактор как наличие пробелов и заполнение законодательных пробелов при помощи нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Закон содержит большое количество отсылочных норм, дающих нормотворческие полномочия Правительству Российской Федерации с целью более детального регулирования тех или иных вопросов. Отсылочные нормы представляют коррупционную опасность, потому что в результате уровень нормативного регулирования снижается, ведомственные акты проходят более закрытую, в отличие от законов, процедуру разработки, в них чаще закрепляются сложившиеся на практике коррупционные схемы. Необходимость существования отсылочных норм в том или ином законе всегда нуждается в обосновании и ответе на вопрос, почему данный блок отношений не может быть урегулирован на законодательном уровне. Закон предусматривает принятие большого количества (более 20) подзаконных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, без которых данный закон работать не может.

В Федеральном законе «О размещении заказов» выявлены также коррупциогенные нормы определяющие компетенцию органов исполнительной власти при помощи формулировок «вправе», что позволяет неправомерно трактовать предоставленное право только как возможность, но не обязанность совершения предусмотренных законом действий и ставить осуществление права в зависимость от коррупционных условий.

Наличие указанных коррупциогенных норм характерно для положений, устанавливающих требования к участникам размещения заказа, а также для положений, устанавливающих компетенцию федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов

Необходимо также отметить наличие типовых ситуаций в правоприменительной практике осуществления государственных и муниципальных закупок, в которых используются или могут использоваться коррупциогенные нормы («дробление» заказов в целях ухода от конкурсных процедур, наличие законодательных норм, искусственно ограничивающих круг участников, находящихся в разных регионах России, и ограничивающих конкуренцию при размещении заказов).

По результатам анализа коррупционных факторов в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных за-

купках российскими экспертами<sup>3</sup> разработаны законопроектные предложения, в которых сформулированы законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок по следующим направлениям противодействия коррупции:

- обеспечение прозрачности и гласности информации о размещении заказа;

- установление необходимых процедур совершенствование правил проведения торгов;

- применение заранее установленных и объективных критериев в отношении условий участия, отбора участников и принятия решений о заключении контрактов при осуществлении процедуры государственных закупок;

- закрепление мер ответственности и контроля за соблюдением законодательства о закупках;

- установление эффективной системы обжалования;

- оптимизация соотношения законодательного и подзаконного регулирования сферы государственных закупок, сокращение ведомственного нормотворчества;

- закрепление необходимости проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в сфере государственных закупок;

- законодательное устранение коррупционных практик

Российскими экспертами сделано значительное количество предложений по указанным направлениям, достаточное для того, чтобы посредством реализации данных законодательных предложений были устранены такие типичные коррупционные факторы как отсутствие административных процедур, широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», отсутствие ответственности за нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках, завышенные требования к участнику, свобода подзаконного нормотворчества, нарушение режима транспарентности, наличие правовых пробелов.

Предложения были проанализированы и прокомментированы экспертом Совета Европы Питером Трепте и в итоговом варианте представлены с учетом замечаний и предложений данного эксперта.

Для устранения коррупциогенных факторов и рисков в законодательстве о государственных и муниципальных закупках экспертами рекомендованы внесение изменений и дополнений в Закон Россий-

---

<sup>3</sup> Н.И. Соловяненко старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции и Э.В. Талапина, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

ской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Сформулированные российскими экспертами законодательные предложения, содержащие меры по предупреждению коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок можно подразделить на следующие основные группы: 1) общие предложения по устранению коррупционных факторов и рисков, 2) устранение коррупционных рисков путем разработки необходимых процедур, 3) устранение коррупционных рисков путем отмены или изменения соответствующих норм закона.

К общим предложениям по устранению коррупционных факторов относятся такие предложения как:

- установить административную ответственность за несохранность конкурсных (аукционных) документов, ввести требование об обязательном предоставлении информации о наличии и содержании этих документов уполномоченному органу;

- законодательно установить основы взаимодействия уполномоченного органа и заказчика;

- для устранения сложившейся неоднозначности толкования статей дополнить закон либо принять правительственные акты по порядку учета и предоставления предусмотренных льгот учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, а также субъектам малого предпринимательства в размещении заказов путем проведения торгов;

- в целях обеспечения открытости и гласности информации о размещении заказа внести дополнительную норму, регламентирующую порядок размещения информации на официальном сайте, которая должна предусматривать в том числе: в каком виде размещается информация, возможен ли отказ в размещении информации и по каким основаниям, возможно ли изъятие информации из открытого доступа и каковы основания изъятия информации, какова ответственность уполномоченного органа, в ведении которого находится официальный сайт;

- в целях использования альтернативных закупочных процедур только в строго регламентированных случаях внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, определить сумму контракта, начиная с которой для заключения таких контрактов необходимо размещать заказы в соответствии с процедурами, предусмотренными Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- в целях обеспечения участникам размещения заказа равных условий участия в торгах вне зависимости от усмотрения заказчика,

уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии закрепить» положения о том, что при размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган обязан установить следующие требования: 1) обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением государственного или муниципального контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности; 2) отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа;

- крепить одинаковую ответственность поставщика (исполнителя, подрядчика) и заказчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта

- предусмотреть возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению официального сайта и контроля за соблюдением уполномоченным органом исполнительной власти по ведению официального сайта законодательства Российской Федерации о размещении заказов;

В числе мер по устранению коррупционных рисков путем разработки необходимых процедур необходимо отметить следующие предложения:

- ввести процедуру предварительного отбора тех лиц, кому запрос котировок направляется в обязательном порядке. Кроме того, необходимо закрепить обязанность по одновременному направлению и опубликованию запроса котировок;

- ввести процедуру обязательной проверки сведений об участниках торгов;

- закрепить процедуру изменения договора на размещение заказа — возможный правовой режим такого «дополнения» госзаказа — размещение заказа у единственного поставщика;

- разработать процедуру обоснования одностороннего изменения объема работ;

- в целях упрощения процедур размещения заказа, а также обеспечения прозрачности и гласности проведения закупок, в том числе посредством легализации применения информационных технологий, стимулирования конкуренции при размещении заказов разработать специальную главу закона, посвященную процедуре электронного аукциона: «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме»;

- ввести «административную» процедуру запроса документов при подаче жалобы.

Предложения по устранению коррупционных рисков путем отмены или изменения соответствующих норм закона предусматривают в том числе, отмену нормы, устанавливающей отзыв жалобы; переда-



чу на уровень Правительства Российской Федерации предусмотренных в ч.3 ст.13 Закона полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, уточнение формы представления документов (подлинники или копии, порядок их заверения), либо установление обязанности определения таких требований в информационном сообщении и ряд других., не применять требование нотариального удостоверения применительно к электронным документам, если они подписаны электронной цифровой подписью в соответствии с процедурами, предусмотренными Законом Российской Федерации «Об электронной цифровой подписи».

В ходе обсуждения законопроектных предложений, в которых сформулированы законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок, возникла дискуссия по нескольким вопросам.

1. О месте и роли бланкетных норм в регулировании закупок. Участники дискуссии высказали сомнение относительно эффективности значительного количества подзаконных актов в сфере закупок, обозначив такое регулирование как «направление в никуда».

Позиция эксперта по данному вопросу состоит в том, что, действительно, одной характерной чертой этого закона является отсылка более чем к 20-ти подзаконным нормативно-правовым актам, без принятия которых закон не будет действовать в полной мере. Причем есть сферы, в которых без соответствующего подзаконного акта закон не работает полностью. Сейчас эти нормативно-правовые акты принимаются. И, соответственно, в законе масса отсылочных норм к этим подзаконным актам. Эксперты постарались там, где возможно, сократить эти отсылочные нормы, выведя необходимые нормы непосредственно на уровень закона. Однако есть такие вопросы, регулирование которых в законе невозможно, например установить требования к технологическим, лингвистическим, правовым аспектам официального сайта. Как известно, никакие технологические требования в силу хотя бы их изменчивости технологической невозможно ввести непосредственно в закон. Предлагается при принятии таких нормативных правовых актов проводить обязательную антикоррупционную экспертизу таких актов.

2. Могла бы предлагаемая схема быть воспринята частными структурами, эффективными собственниками при проведении закупок, поскольку закупки проводятся и в частных структурах?

По убеждению эксперта, предложенные антикоррупционные нормы должны быть абсолютно применимы со всеми нашими поправками к законодательству о закупках, которые осуществляются естественными монополиями.

## **Предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок для государственных нужд**

Для устранения коррупционных факторов и рисков в законодательстве о государственных и муниципальных закупках экспертами рекомендовано внесение следующих изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее, закон).

### **1. Общие предложения по устранению коррупционных факторов и рисков.**

1) Везде по тексту закона уточнить, имеются в виду календарные или рабочие дни.

2) Скорректировать полномочия, определенные как «вправе» и «может» (ст.52 ч.9, ст.17 ч.4, ст.17 ч.8, ст.17 ч.12 и 13), установив обязанность действовать определенным образом.

3) Установить административную ответственность за несоблюдение конкурсных (аукционных) документов. Можно также порекомендовать ввести требование об обязательном предоставлении информации о наличии и содержании этих документов уполномоченному органу. Такое положение обычно служит стимулом для точного ведения записей и способствует более тщательному проведению самой процедуры.

4) Законодательно установить основы взаимодействия уполномоченного органа и заказчика. Для этого должна быть детализирована ст.4 ч.2 (*Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа*). Представляется, что такой порядок взаимодействия имеет разные режимы, если речь идет о заказчиках, не являющихся органами власти.

5) Предусмотренные в ч.3 ст.13 полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, передать на уровень Правительства РФ.

6) Уточнить форму представления документов (подлинники или копии, порядок их заверения), либо можно установить обязанность определения таких требований в информационном сообщении — ст.25 ч.3.

7) Установить обязанность заказчика по обращению в суд по возмещению убытков в связи с отказом от заключения контракта — ст.29 ч.2.

8) В законе содержится множество бланкетных норм, позволяющих принимать нормативные акты Правительству или уполномоченному органу. В случае невозможности урегулирования таких вопросов на уровне закона, реализация таких бланкетных норм должна подпадать под особый контроль. В частности, нужно обратить внимание на: 1) необходимость своевременного принятия таких актов, 2) необходимость проведения антикоррупционной экспертизы таких актов, 3) антикоррупционной экспертизы при внесении изменений в такие подзаконные акты (например, изменение Правительством перечня товаров, работ, услуг, оказание которых осуществляется путем проведения аукциона — ч.4 ст.10).

9) Для устранения сложившейся неоднозначности толкования статей дополнить закон либо принять правительственные акты по порядку учета и предоставления предусмотренных льгот учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, а также субъектам малого предпринимательства в размещении заказов путем проведения торгов. Одновременно должны быть исправлены положения закона. Например, ч.3 ст.37 (В случае, если в извещении о проведении открытого аукциона предусмотрены преимущества для учреждений уголовно-исполнительной системы и (или) организаций инвалидов, заказчик, уполномоченный орган непосредственно перед началом проведения аукциона сообщают о наличии таких участников аукциона), так как до начала аукциона должны быть известны не только наличие таких участников, но и порядок учета предпочтений для них.

10) В целях обеспечения открытости и гласности информации о размещении заказа.

а) Внести в статью 16 дополнительную норму, регламентирующую порядок размещения информации на официальном сайте. Норма должна предусматривать в том числе: в каком виде размещается информация, возможен ли отказ в размещении информации и по каким основаниям, возможно ли изъятие информации из открытого доступа и каковы основания изъятия информации, какова ответственность уполномоченного органа, в ведении которого находится официальный сайт . Необходимо предусмотреть средство для борьбы с несвоевременным размещением объявлений на сайте. В случае размещения объявления на сайте, необходимо обязать уполномоченный орган опубликовать его в течение заданного срока, и это должно быть отражено в минимальных временных ограничениях для подачи заявок участниками торгов.

б) Дополнить статью 17 «Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов» нормами, посвященными контролю за соблюдением законодательства РФ о размещении заказов уполномоченным органом исполнительной власти по ведению официального сайта.

11) В целях использования альтернативных закупочных процедур только в строго регламентированных случаях внести изменения в статью 71 Бюджетного кодекса РФ, устраняющие противоречия с положением ст.1 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Определить сумму контракта, начиная с которой для заключения таких контрактов необходимо размещать заказы в соответствии с процедурами, предусмотренными Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

12) В целях создания условий для привлечения наибольшего количества поставщиков предоставить возможность реализации права участника размещения заказа подать заявку на участие в конкурсе (часть 2 статьи 25) или на участие в аукционе (часть 4 статьи 35) в форме электронного документа, исключив требования нотариального удостоверения применительно к электронным документам, если электронные документы подписаны электронной цифровой подписью в соответствии с требованиями Федерального Закона «Об электронной цифровой подписи». Внести соответствующие изменения в статью 25 и статью 35 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В результате данной поправки должно быть устранено противоречие между предоставленным участнику правом подачи заявки в электронном виде и невозможностью осуществить его на практике в силу требований законодательства о нотариате, что искусственно сужает круг участников, находящихся в разных регионах России, и существенно ограничивает конкуренцию при размещении заказов.

13) В целях обеспечения участникам размещения заказа равных условий участия в торгах вне зависимости от усмотрения заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии закрепить в части 2 статьи 11 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» положения о том, что при размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган обязан установить следующие требования: 1) облада-

ние участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением государственного или муниципального контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности; 2) отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

14) Закрепить одинаковую ответственность поставщика (исполнителя, подрядчика) и заказчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта. Изложить часть 9 статьи 10 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» следующим образом: « В случае просрочки исполнения одной стороной обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, другая сторона вправе потребовать уплаты неустойки (штрафа, пеней). Неустойка (штраф, пени) начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного государственным или муниципальным контрактом срока исполнения обязательства. Размер такой неустойки (штрафа, пеней) устанавливается в размере одной трехсотой действующей на день уплаты неустойки (штрафа, пеней) ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пеней), если докажет, что исполнения указанного обязательства произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны». Исключить часть 10 указанной статьи.

## **2. Устранение коррупционных рисков путем отмены соответствующих норм закона.**

- 1) Устранить формулировку об отзыве жалобы (ст.61 ч.1).
- 2) Устранить ч.6 ст.57 и одновременно ввести «административную» процедуру запроса документов при подаче жалобы.

## **3. Устранение коррупционных рисков путем изменения соответствующих статей закона.**

1) Внести изменения в ст. 17, сформулировав компетенцию федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов, по формуле «обязан»:

«Если в результате проверок выявлены нарушения заказчиком законодательства о размещении заказов, уполномоченный на осу-

ществование контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти обязан:

— направить заказчику, являющемуся органом государственной власти субъекта РФ или

органом местного самоуправления, предложение об устранении таких нарушений, а также предложение о замене члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, допустившей нарушение законодательства;

— выдать заказчику, не являющемуся органом государственной власти субъекта РФ или

органом местного самоуправления предписания об устранении таких нарушений, а также предписания о замене члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, допустившей нарушение законодательства.

В случае если заказчиком, не учтены направленные ему предложения, уполномоченный федеральный орган обязан обратиться в суд с требованием о понуждении совершить действия, соответствующие законодательству РФ, с заявлением в защиту прав и законных интересов участников размещения заказа, а также с требованием заменить члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

Если заказчиком не исполнены вынесенные ему предписания, уполномоченный федеральный орган обязан применить меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

2) Ч.1 ст.15 изложить в следующей редакции: «Государственные и муниципальные заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства, обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере пятнадцати процентов общего объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг по перечню, установленному Правительством Российской Федерации, путем проведения торгов, участниками которых являются такие субъекты. В случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства государственные заказчики вправе осуществлять такое размещение заказов»

3) Ч.2 ст.37 изложить в следующей редакции: «Требования к технологическим, программным, лингвистическим, и организационным средствам обеспечения электронной формы участия в аукционе устанавливаются Правительством РФ.»

4) Ч.2 ст.8 изложить в следующей редакции: «Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а при размещении государственного оборонного заказа, заказа на поставку материальных

ценностей в государственный резерв также иными федеральными законами».

5) Ч.2 ст. 58 изложить в следующей редакции: «Участник размещения заказа, подавший жалобу на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, прилагает к жалобе документы, подтверждающие обоснованность доводов жалобы. В случае, если он не располагает соответствующими документами, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления истребуют указанные документы у заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии».

6) Ч. 4 ст. 12 изложить в следующей редакции: «В случае установления недостоверности сведений, содержащихся в документах, представленных участником размещения заказа в соответствии с частью 3 статьи 25 или частью 2 статьи 35 настоящего Федерального закона, установления факта проведения ликвидации участника размещения заказа юридического лица или проведения в отношении участника размещения заказа — юридического лица, индивидуального предпринимателя процедуры банкротства либо факта приостановления его деятельности в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия отстраняет такого участника от участия в конкурсе или аукционе на любом этапе их проведения».

7) Установить сроки в рабочих днях: часть 3 статьи 12; части 3 и 4 статьи 18; части 4, 6 и 8 статьи 19; части 1 и 5 статьи 21.

#### **4. Устранение коррупционных рисков путем разработки необходимых процедур.**

1) Ввести процедуру предварительного отбора (либо точно указать источник информации — реестр уже заключенных контрактов, например) тех лиц, кому запрос котировок направляется в обязательном порядке — ст.45 ч.5 (*Заказчик обязан направить запрос котировок лицам, которые могут осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных запросом котировок, исходя из необходимости получения котировочных заявок не менее чем от трех таких лиц*). Кроме того, необходимо закрепить обязанность по одновременному направлению и опубликованию запроса котировок (это же относится к ст.53 ч.3).

2) Ввести процедуру обязательной проверки сведений об участниках торгов (ст. 12 ч. 1 п. 1).

3) Закрепить процедуру изменения договора на размещение заказа — ст.54 ч.6, например. Возможный правовой режим такого «дополнения» госзаказа — размещение заказа у единственного поставщика. Для такого случая представляется возможным предложить следующую редакцию нормы: В случае, если победитель в проведении запроса котировок не может исполнить заказ в полном объеме, заказчик осуществляет размещение заказа также у участника размещения заказа, котировочной заявке которого присвоен следующий порядковый номер в порядке возрастания, по правилам, предусмотренным для размещения заказа у единственного поставщика.

4) Разработать процедуру обоснования одностороннего изменения объема работ (ст.9 ч.6).

5) В целях упрощения процедур размещения заказа, а также обеспечения прозрачности и гласности проведения закупок, в том числе посредством легализации применения информационных технологий, стимулирования конкуренции при размещении заказов разработать главу 3.1., посвященную процедуре электронного аукциона: «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме». Данная глава должна включать ряд статей, предусматривающих следующие положения:

а) открытый аукцион в электронной форме на сайте в сети «Интернет» должен проводиться в порядке, установленном указанной главой Закона;

б) для проведения открытого аукциона в электронной форме должны быть предусмотрены одинаковые законодательные возможности и правила, что и для проведения открытого аукциона без применения информационно-коммуникационных систем;

в) необходимо отказаться от такого ограничения как запрет проведения электронного аукциона, если начальная цена государственного или муниципального контракта превышает пятьсот тысяч рублей; предусмотреть норму, устанавливающую дату и время не только начала, но также и окончания регистрации участников размещения заказа для участия в открытом аукционе, проводимом в электронной форме;

г) необходимо установить, что окончание регистрации происходит до начала проведения электронного аукциона, изменив действующую норму Закона, которая предусматривает возможность участника размещения заказа зарегистрироваться до окончания проведения открытого аукциона. Извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме должно размещаться на официальном сайте не менее чем за двадцать рабочих дней до даты окончания регистрации; возможно также распространить на электронный аук-



цион норму об установлении заказчиком, уполномоченным органом требования обеспечения заявки на участие в аукционе;

д) отдельная статья Закона должна предусматривать положения, устанавливающие порядок доступа участника размещения заказа к участию в открытом аукционе, проводимом в электронной форме на сайте в сети «Интернет», в том числе основные требования к порядку регистрации на таком сайте;

е) порядок доступа должен предусматривать подачу участником размещения заказа заявки в электронном виде на участие в электронном аукционе в указанный в извещении о проведении электронного аукциона срок, а также регистрацию каждой заявки, поступившей в указанный срок; заявка подается путем заполнения представленной на сайте регистрационной формы. В заявке должны быть указаны предусмотренные законом обязательные сведения;

ж) порядок доступа должен включать также обеспечение создания (путем автоматического генерирования или в иной форме) и предоставление ключа доступа или иного идентифицирующего признака для допуска участника размещения заказа к работе в системе, обеспечивающей проведение открытых аукционов в электронной форме;

з) система после получения заполненной регистрационной формы направляет участнику размещения заказа уведомление о его регистрации или об отказе в регистрации в порядке, указанном в извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме.

и) статья 41 (часть 5) Закона возлагает обязанности обеспечения надежности программного обеспечения, используемого для проведения открытых аукционов в электронной форме, на государственного или муниципального заказчика, в этой связи правовая конструкция открытого аукциона в электронной форме должна быть откорректирована таким образом, чтобы дать ответ на практический вопрос, означает ли указанная норма, что заказчик должен являться собственником системы, обеспечивающей проведение открытых аукционов в электронной форме и своими силами осуществлять ее техническую поддержку ( в данном случае целесообразно не рассматривать отношения собственности, а установить гражданско-правовую ответственность государственного или муниципального заказчика в случае использования ненадежного программного обеспечения при проведении аукционов в электронной форме).

## **5. Законодательные предложения, по которым не достигнуто согласие экспертов.**

*По мнению Э.В. Талапиной:* Необходимо уточнить требование ст.11 ч.1 п.1, устранив возможность его расширительного толкования (вместо соответствия участника требованиям законодательст-

ва — наличие лицензии): наличие у участника размещения заказа специального разрешения (лицензии) в отношении предмета торгов.

*По мнению Н.И Соловяненко:* Такие требования невозможно ограничить исключительно наличием лицензии, так как участник должен соответствовать не только «разрешительным», но также и «запретительным» нормам законодательства.

Например, для производственной деятельности лицензия может не требоваться, однако среди участников конкурса не должно быть кредитной организации (поскольку в силу ст.5 Закона РФ «О банках и банковской деятельности» кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью) или регистратора (ему разрешена только деятельность по регистрации на рынке ценных бумаг).

# Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений

*Квентин Рид, эксперт Совета Европы*

## Краткое содержание

В этом документе представлен обзор проблем коррупции в системах образования, на основе имеющейся литературы, а также собственных наблюдений автора. После описания ее существенного влияния, коррупция затем разбивается на виды, в соответствии с основными компонентами образовательной системы, которые подвержены коррупции: решения о стратегии и сертификация школ, финансирование образовательных учреждений, закупки, кадровая система и образовательный процесс. Документ обобщает стратегии и меры по её минимизации, и признает в качестве ключевых аспектов системе финансирования на основе показателей, объективные стандарты оценки на всех уровнях и во всех областях системы образования, и адекватная система контроля в самом широком смысле. Там где это уместно, в документе приведены примеры и подняты вопросы, считающиеся важными в России.

## I. Введение

Несмотря на то, что такая сфера как образование не получала достаточного внимания в существующей литературе и исследованиях, наблюдения показывают, что во многих странах образование — одна из сфер, в наибольшей степени пораженных коррупцией. Коррупция в образовании должна стать одним из главных направлений работы анти-коррупционного и международного сообществ, в силу ряда причин:

— Образование — первая или вторая по значимости сфера государственного сектора во многих странах, с точки зрения финансовых и человеческих ресурсов.

— Равный доступ к качественному образованию определен ООН как одно из важнейших прав человека.

— Образование — главный способ формирования профессиональных элит страны.

— Образование, пожалуй, наиболее важный фактор в создании и сохранении норм общественной этики, поскольку ключевой задачей образования является прививание ценностей и этических норм.

Таким образом, коррупция в сфере образования может привести к значительным нарушениям в распределении государственного финансирования, подрыву равного доступа к качественному образованию, снижению уровня профессиональных элит, и принятию коррупции учениками и студентами в качестве одной из важнейших поведенческих норм — таким способом её встраиванию в ткань общественной жизни.

Образовательные системы представляют собой сложные гигантские организационные структуры, в которых коррупция может принимать множество различных форм. Не пытаясь подробно осветить все эти формы — задача, нереальная в работе такого объема — этот документ имеет целью дать четкое представление, проясняя основные вопросы и указывая на основные решения.

## **II. Виды коррупции в образовании**

В этом разделе описываются основные виды коррупции, встречающиеся в образовательных системах, разделенные на пять основных областей: решения о стратегии, финансирование, закупки, кадровая политика, и сам образовательный процесс.

### **1. Решения о стратегии и сертификация школ**

Коррупция может деформировать ряд решений, касающихся образовательной системы. Во-первых, исследования показывают, что коррупция снижает долю государственных расходов на образование. Исследования, проведенные Пауло Мауро, показывают, что коррупция снижает уровень инвестиций и ухудшает структуру государственных расходов, «в частности, за счет снижения доли расходов на образование».

Во-вторых, могут быть затронуты важные решения по инвестициям. Это может произойти, например, когда решение о строительстве школы или об её размере принимается на основе политических или личных выгод отдельного государственного чиновника или законодателя (например, за взятки от строительных компаний), а не на основе объективных критериев, основанных на потребностях. И напротив, решения о продаже школьного имущества могут также быть вызваны коррупционными причинами; решения многих школ в Великобритании в последние годы о продаже спортивных и игровых площадок коммерческим структурам вызвали вопросы о том, не были ли финансовые соображения (если не коррупция) поставлены выше образовательных потребностей детей.

Третий вид коррупции при выборе образовательной политики можно обнаружить в коррупции при сертификации образовательных учреждений. В частности, образовательные системы в странах с переходными посткоммунистическими режимами демонстрируют быстрый рост числа частных образовательных учреждений. Однако, системы сертификации остались старыми и основанными на пространственных критериях оценки (таких как оценка качества школы) что может расширять возможности вымогания взяток для чиновников, ответственных за сертификацию. С 1991 по 2003 гг. в России было основано 392 частных высших учебных заведения, но только одна треть из них была сертифицирована Министерством образования<sup>4</sup>.

## 2. Финансирование

Все государства, имеющие образовательные системы, сталкиваются с задачей распределения денег (обычно из центрального бюджета министерства) школам, так, чтобы они были использованы наилучшим и наиболее рациональным образом. Существует несколько очевидных коррупциогенных рисков:

Во-первых, во многих отчетах подчеркивается фактор низких зарплат учителей в формировании условий для процветания коррупции. Всемирным Банком было отмечено сильнейшее падение доли ВВП, направляемой на образование в России, на две трети с 1990 г. до 3 процентов в 2000 г. Хотя эта тенденция резко поменяла направление с 2000 г., Банк и в 2004 г. расценивал зарплаты как ключевую проблему в системе финансирования образования (Кэннинг 2004).

Во-вторых, поскольку средства направляются из центра в регионы, в органы управления образованием и учебные заведения, они могут быть «перенаправлены» чиновниками или политиками. Рейника и Свенссон описывают, как в результате наблюдений за изменениями в государственных расходах были обнаружены огромные расхождения между средствами, направленными учебным заведениям центральным правительством, и объемом средств, действительно полученном учебными заведениями. Например, с 1991 по 1995 гг. в Уганде школы действительно получили только 13% дотаций, выделяемых центральным правительством на основе числа учеников. Надо отметить, что эта проблема скорее характерна для менее развитых стран, чем для стран Европы (включая посткоммунистические).

В-третьих, учебные заведения могут предоставлять центральным властям неточную информацию, чтобы обеспечить себе боль-

---

<sup>4</sup>Canning (2004), стр. 15.

шую, чем им положено, часть средств. Характерными примерами являются использование учителей «призраков» (фиктивных) или завышение числа классов или учеников. Таким образом, чем сложнее критерии выделения бюджетов для школ, и чем слабее надзор и контроль, тем больше подвержен коррупции процесс выделения средств. Этот ключевой вопрос рассматривается в Разделе III о способах ограничения коррупции.

В-четвертых, коррупция может также затронуть и управление средствами, уже *полученными* учебным заведением, с участием учителей и персонала, отвечающего за распределение и/расходование денег. Учителя и административный персонал также могут «откачивать» деньги, особенно если часто используются расчеты наличными и ведется слабый учет финансовых операций.

### **3. Закупки**

Как и в любой другой сфере, где значительные объемы денег расходуются на государственные нужды, закупки в системе образования — сфера, подверженная коррупции. Хотя закупки непосредственно связаны с финансированием образования, это концептуально другой вопрос, так как он связан с решениями о расходовании средств, которые уже были выделены. Существенная часть закупок, вероятно, производится на уровне центрального министерства образования, хотя какая-то часть может осуществляться на более низких уровнях, таких как региональное управление образованием или даже сама школа.

Существует два основных вида закупок, относящихся к образованию: контракты на выполнение работ (строительство школ или других образовательных учреждений) и контракты на поставку учебников и других учебных материалов.

Что касается контрактов на выполнение работ, коррупционные решения об инвестициях могут сопровождаться коррупционными процедурами по выбору строительных компаний для осуществления таких инвестиций. В южной Италии, например, причиной ужасного качества строительства, приведшего к обрушению крыш в ряде школ, была названа систематическая коррупция. В отношении контрактов на поставку, Хейнеманн отмечает, что коррупция возможна особенно в разработке, изготовлении и распределении учебников и других учебных материалов<sup>5</sup>.

### **4. Персонал**

Как отмечает Оше, до 90% расходов на образование составляют зарплаты, а недавнее исследование показывает, что в подавляющем

---

<sup>5</sup> Хейнеманн (2002), сс. 8–10.

большинстве стран зарплаты составляют более 70% образовательных бюджетов<sup>6</sup>. Обычно в сфере образования занято больше работников, чем в любой другой бюджетной сфере. В таких условиях важнейшее значение для функционирования образовательной системы приобретают способы найма, распределения, и продвижения учителей.

Согласно Оше,

*Главным фактором в найме, назначениях, и т.д. часто является не квалификация и достижения кандидатов, а заплаченные взятки, семейные или дружеские связи, принадлежность к какой-либо политической партии, этнической группе или религиозному сообществу, или полу<sup>7</sup>.*

Коррупцией могут быть затронуты не только кадровые решения руководителей школ и административных работников, но также и деятельность контрольных органов, одной из задач которых является обеспечение надлежащего выполнения учителями своих обязанностей. Подкуп инспекторов с целью покрытия пропуска учителем занятий (распространенное явление во многих слаборазвитых странах) или игнорирование жалоб — естественное следствие коррупции, с помощью которой учительские вакансии получают не самые лучшие кандидаты.

## **5. Образовательный процесс**

Последняя по списку, но не по значению, важнейшая сфера коррупции в образовании — и, возможно, наиболее непосредственно влияющая на учеников/студентов, это коррупция внутри самого образовательного процесса. В общих чертах, такой вид коррупции существует на уровне школ, где поступление, качество и количество обучения, результаты тестов и экзаменов определяются и подвержены влиянию критериев, не связанных с профессиональными стандартами, заслугами и способностями.

Такая коррупция может иметь следующие формы:

— Ученики принимаются в школу в обмен на деньги или другие блага для учителей, а не на основе ясных объективных критериев. Образовательные учреждения как организации могут также предоставлять места кандидатам в обмен на финансовую помощь учреждению.

— Ученики или родители могут передавать учителям деньги или другие блага в обмен на хорошие оценки на школьных тестах или экзаменах. В системах, где разработка и оценки экзаменов децентрализованы, или где распространены устные экзамены (как в случае

---

<sup>6</sup> Оше (2004), с. 9.

<sup>7</sup> Оше (2004), с. 12.

посткоммунистических стран) для такого вида коррупции имеются благоприятные условия.

— За взятки ученикам/студентам заранее раздаются экзаменационные листы или вопросы. Такие экзаменационные билеты могут применяться для поступления в высшее учебное заведение (как было в скандальном случае с уткой вступительных экзаменационных вопросов на престижном Пражском Юридическом Факультете в конце 1990-х годов).

— Учителя дают ученикам частные уроки помимо школьного расписания (или даже в рамках школьных уроков) как условие получения хороших оценок или стандартного количества и качества обучения в школе. Пойссон и Халлак приводят цифры, демонстрирующие значительное число студентов и учеников, получающих внешкольные уроки в таких странах как Бразилия, Малайзия и Марокко.

В недавнем отчете Всемирного Банка указывается, что в России «Неравенство усиливается за счет образования с частным финансированием, и ситуация ухудшается за счёт все более частых случаев неофициальных выплат»<sup>8</sup>. В этом же отчете обозначены проблемы с коррупцией в связи с выпускными школьными экзаменами, и отмечено, что одной из целей введения Единого Государственного Экзамена для выпускников школ является уменьшение коррупции.

### **III. Стратегии по ограничению коррупции в образовании**

Стратегии по предупреждению коррупции в образовании могут быть сгруппированы в две основные категории: общие и специальные. Общие стратегии — это стратегии и меры по снижению коррупции, применяемые не только в сфере образования; специальные стратегии разработаны специально для применения в сфере образования.

#### **1. Основные положения**

Существует три основных типа общих положений, имеющих значение также и для сферы образования: законодательство по противодействию взяточничеству и злоупотреблению служебными полномочиями, регулирование государственных закупок и бюджетные процессы.

##### **а) Законодательство по противодействию взяточничеству и злоупотреблению служебными полномочиями**

К чиновникам государственных учреждений, отвечающим за управление и финансирование системы образования, должны приме-

---

<sup>8</sup> (Canning, 2004), p. 23.



няться ясные юридические нормы по борьбе со взяточничеством, с соответствующими санкциями за их нарушение. Более того, учителя и административный персонал в образовательных учреждениях по определению являются государственными чиновниками, тогда как учителя в частных образовательных учреждениях выполняют функции, имеющие важнейшее значение для общества.

Вопрос о взятках учителям имеет особое значение. Нередко нормы закона о взяточничестве применяются только к государственным чиновникам, не включая туда учителей, или не совсем ясно определяя понятие «государственного чиновника»; такова была, например, ситуация в Польше, по крайней мере до последнего времени. В случаях, когда понятие взяточничества применяется только к сделкам с участием государственных чиновников, в это определение необходимо однозначно включить учителей. Другое решение — например, из Чешского законодательства — применение законов о взяточничестве к действиям любого лица, занимающего ответственный пост, действующего — за неположенные блага — во вред общественным интересам, независимо от того, является ли он/она государственным чиновником или нет.

#### **б) Регулирование государственных закупок**

Закупки в сфере образования в принципе не отличаются от закупок в любой другой области, и обеспечение наименьшего уровня коррупции в этом процессе означает следование тем же стратегиям и мерам, которые необходимы для закупок вообще. Мы не будем здесь на них подробно останавливаться, поскольку они являются предметом отдельного доклада, подготовленного в рамках данного проекта. Важно отметить, что закупки в сфере образования могут сталкиваться со специфическими особенностями, в частности, с тем, что зачастую цена может быть не самым важным критерием при заключении контрактов. Это особенно касается учебников и других учебных материалов, где жизненно важно установить стандарты качества или критерии для процедуры закупок.

#### **с) Бюджетные процессы**

Учитывая значение доли образования в государственном бюджете, общие бюджетные процессы оказывают сильнейшее влияние на коррупциогенность процесса принятия бюджетных решений. Вопрос об общих бюджетных процессах рассматривается отдельно — хотя и непосредственно связан с — особенной для каждой страны системой финансирования образования. Последнее будет описано в следующем подразделе о специальных стратегиях.

В частности, важно, чтобы главные инвестиционные решения в системе образования были открыты для общественного контроля, а процедура принятия бюджета позволяла минимизировать возмож-

ность ненадлежащего влияния. В федеральных системах — таких как Российская Федерация — задача по повышению прозрачности и эффективности бюджетных процессов ещё более сложна, и Всемирный Банк, в числе других, отмечал, что Россия «ещё не разработала удовлетворительную и сбалансированную федеральную бюджетную систему, что особенно необходимо для всей социальной сферы, включая здравоохранение и образование»<sup>9</sup>.

Весьма полезным инструментом оценки справедливости бюджетов на образование являются Проверки по Контролю Государственных Расходов (ПКГР). В ходе ПКГР собирают информацию о средствах, выделяемых центральным правительством на образование, и сравнивают эти данные с информацией от нижних уровней системы — региональных управлений образования и самих школ — для оценки того, в какой мере выделенные средства действительно дошли до получателей. Рейника и Свенссон (2003) дают полезное представление о ПКГР и его применении в отдельных странах.

## **2. Специальные стратегии**

### **а) Сертификация**

Коррупция в процессе сертификации образовательных учреждений, вероятно, наносит прямой удар по качеству самих образовательных учреждений, так как объективные критерии заменяются взятками. Коррупция при сертификации — проблема, относящаяся прежде всего к частным образовательным учреждениям, стремящимся войти в систему, как на уровне среднего так и высшего образования.

Кэннинг (2004) предполагает, что одной из главных причин коррупции при сертификации в посткоммунистических странах является то, что критерии принятия решения о сертификации школы слишком пространны. Она, в частности, отмечает в одном из рассуждений о высших учебных заведениях, что «качество», помимо выполнения некоторых важнейших критериев, не должно подвергаться контролю на этапе сертификации школ. Этот аргумент можно также отнести и к начальному и среднему образованию, так как логично, что качество наилучшим образом оценивается органами школьных инспекций, когда школа уже работает.

### **б) Финансирование и аудит**

Два основных аспекта политики финансирования образования имеют ключевое значение для уязвимости системы для коррупции. Первый — это просто уровень финансирования. Там где образова-

---

<sup>9</sup> Кэннинг (2004), с. 24.

нию выделяется недостаточно средств, одним из возможных последствий будет снижение равенства в доступе к качественному образованию — и, зачастую, рост коррупции в виде взяток может стать важным средством получения всё более недостающих мест. Кроме этого, может произойти непропорциональное снижение зарплат учителей, поскольку другие статьи расходов урезать сложнее, а падение зарплаты может усилить мотивацию учителей по участию в коррупционных схемах. Россия всё ещё отстаёт от других стран Центральной и Восточной Европы по доле ВВП, расходуемой на образование.

Вторым и важнейшим аспектом является метод финансирования школ и других образовательных учреждений. Существует два основных способа финансирования<sup>10</sup>, и разные страны занимают разные позиции в диапазоне между ними:

*i) Финансирование из бюджета на основе вводных данных*

Традиционно, в европейских системах образования существовала практика выделения ресурсов центральным министерством образования на основе смет из «вводных данных», предоставляемых школами — таких как средний размер класса, число классов по предмету, число зданий и т.д. Если сметы превышают выделяемый бюджет на образование, то должен быть найден компромисс на основе переговоров со школами, или просто путем урезанием средств до процентной доли общей сметы. Тогда средства должны выделяться ежемесячно школам напрямую, которые могут расходовать деньги только поштатейно на заявленные цели.

В России (на 2004 г.) все еще в основном действовала вышеупомянутая модель. Согласно Всемирному Банку «в результате процесс распределения бюджета, связанный с торгом и возможностью манипуляций, является непрозрачным, непредсказуемым, неудобным и...приводит к неэффективному и негибкому использованию дефицитных ресурсов»<sup>11</sup>.

Финансирование, основанное на таких принципах, создает широкое поле для «раздувания» школами различных «вводных данных» — например, преувеличивая размер классов, зданий и т.д.

*ii) Финансирование на основе показателей*

Все чаще правительства финансируют сферу образования на основе показателей, способом, определенным Левачиком, Доунс и другими как «правило выделения ресурсов школам, одинаково применя-

<sup>10</sup> Эта секция основана на материалах по Левачич, Доунс и др. (2004); Кэннинг (2004), приложение 1.

<sup>11</sup> Кэннинг (2004), с. 24.

емое ко всем школам определенного типа в рамках образовательного округа». Это означает, что школа получает средства на основе показателя, который, в свою очередь, главным образом получен из числа учеников и их возраста, поэтому финансирование на основе показателей часто используется как синоним выражения «подушевое финансирование». Получив средства, школа затем принимает самостоятельно некоторые или все решения по расходам. Привязывая финансирование к числу учеников/студентов, правительство устанавливает финансирование на объективной основе, доступной и понятной обществу. Наличие информации о результатах работы школ позволяет усилить родительский контроль. В особенности, такая система сокращает возможность предоставления недостоверной информации с целью получения большего объема средств. И, наконец, школы заинтересованы расходовать средства более эффективно, поскольку они сами принимают решения о расходах и вознаграждаются за экономию по какой-либо статье — чего не бывает при системе финансирования на основе «вводных данных».

*iii) Наилучшее сочетание: финансирование на основе показателей + четкие финансовые процедуры и аудит*

Финансирование на основе показателей стало обычной моделью в Западной Европе, есть серьезные причины думать, что это приведет к более эффективному распределению средств. Эксперты в сфере образования согласны с тем, что финансирование на основе показателей в сочетании с децентрализованным контролем за расходами также может привести к снижению коррупции, по меньшей мере, коррупции среди чиновников центрального аппарата. Левачик, Доунс и другие заявляют, что это приведет к снижению такой коррупции, но создаст условия для мелкой коррупции при использовании средств на уровне школы. Основываясь на своих исследованиях, они делают вывод, что для однозначного снижения коррупции с помощью финансирования на основе показателей, особенно необходимо выполнение следующих условий<sup>12</sup>:

— Руководители школ и советы управляющих имеют достаточную подготовку в финансовых процедурах, и имеется подробное руководство по финансовым процедурам.

— Управляющие советы и/или советы школ должны быть в достаточной степени проинформированы о процессе финансирования, чтобы иметь возможность обнаружить злоупотребления или коррупцию.

— Должны быть стандартные общенациональные формы финансовой отчетности.

---

<sup>12</sup> Левачик Р., Доунс П. и другие. (2004), с. 144-145.

— Должен проводиться регулярный внутренний контроль обученным лицом, независимым от руководителя школы.

— Должен проводиться тщательный и регулярный внешний аудит, либо государственными контрольными органами, либо частными, независимыми от школы аудиторами.

— Статистика, предоставляемая школами для формулы финансирования, должна быть подвергнута внешним проверкам.

— Подробности формул распределения средств должны быть разъяснены достаточно подробно и ясно, чтобы достичь большего понимания как внутри, так и вне школы и среди как специалистов, так и не специалистов.

В России проводятся эксперименты с финансированием на основе показателей в небольшом числе регионов. Однако, согласно Всемирному Банку, результаты пока неясны, нужно проделать ещё огромную работу по улучшению финансовой системы, и — важнее всего — необходимо разработать адекватные нормативные условия и государственные механизмы тестирования, мониторинга и отчетности — как финансовых данных, так и школьных тестов и результатов экзаменов<sup>13</sup>.

### **с) Системы управления персоналом<sup>14</sup>**

Для того, чтобы минимизировать коррупцию в системе управления персоналом, прежде всего, жизненно важно установить ясные, объективные и прозрачные критерии для подбора, найма, продвижения и вознаграждения учителей. Во-вторых, образовательные учреждения должны располагать установленными стандартными процедурами описания и оценки работы учителей. В-третьих, в органах управления (см. подраздел i) должны быть в достаточной степени представлены все заинтересованные стороны — особенно родители — чтобы они могли участвовать в выявлении плохо работающих учителей; такие органы должны иметь полномочия либо самостоятельно решать такие вопросы (например, иницируя санкции) либо уведомлять о них соответствующий контрольный орган.

### **d) Процедуры поступления**

Так же, как и в случае с подбором учителей, коррупция при поступлении учеников/студентов будет минимизирована, если критерии и процедуры поступления будут ясными, объективными и прозрачными. В начальном и среднем образовании полное внедрение системы финансирования на основе показателей (см. выше подраздел b) может иметь эффект, так как более успешные школы получают больше ресурсов, таким образом содействуя удовлетворению спро-

---

<sup>13</sup> Кэннинг (2004), с. 25, 39.

<sup>14</sup> Оше (2003), сс. 12–13.

са на места в хороших школах, и снижая значение коррупции, влияющей на отбор поступающих учеников. Поступление в высшие учебные заведения должно быть, прежде всего, основано на принципах стандартных общегосударственных экзаменов (см. подраздел е). В этом случае, возможности для коррупции при поступлении также будут уменьшены, если оценка и принятие решений будет осуществляться не одним лицом — а, например, группой учителей.

#### **е) Тестирования и экзамены**

Тестирования и экзамены являются одними из наиболее подверженных коррупции мест системы образования. Для минимизации возможности выставления учителями оценок в обмен на неразрешенные блага, при подготовке тестов и экзаменов необходимо следовать следующим принципам:

— Главные тесты и экзамены в начальной или средней школе — в частности выпускные экзамены — должны быть унифицированы для всей страны.

— Важные экзамены должны быть в идеале основаны на более чем одном виде оценки — например, сочетание письменной работы, опросника, оценки работы в течение курса и устный экзамен, где уместно.

— Использование устных экзаменов — широко распространенный метод в бывших коммунистических странах — должно быть ограничено, и, в идеале, должно применяться только для тех предметов, где устные экзамены необходимы (изучение языков — очевидный пример).

— Критерии и процедуры выставления оценки на экзамене должны быть четко изложены, и быть обязательными к применению. По возможности, оценки на экзаменах должны выставляться независимыми экзаменационными агентствами, как, например, в Великобритании.

Россия предприняла серьезные шаги по направлению к унификации экзаменов, внедрив Единый Государственный Экзамен (ЕГЭ) в 2001 для учеников, завершающих среднее образование. По данным Всемирного Банка экзамен получил в России быстрое распространение, и был пройден около 70 процентами всех выпускников в 2004 г.<sup>15</sup> Тем не менее, в этом же отчете указывается, что большинство университетов продолжает проводить свои собственные вступительные экзамены.

#### **ф) Подарки и пожертвования**

Помимо установления и применения ясных объективных критериев поступления и проведения экзаменов, должны быть четкие пра-

---

<sup>15</sup> Кэннинг (2004), с. 3.

вила получения учителями подарков от учеников и родителей (см. ссылку на Кодексы поведения в подразделе g), а также принятия финансовых пожертвований образовательными учреждениями. Такое руководство может включать обязательство образовательных учреждений публиковать информацию о получаемых финансовых пожертвованиях. В противном случае, будут созданы условия для предоставления мест в обмен на финансовые пожертвования родителей, что и происходило даже в самых уважаемых образовательных учреждениях.

#### **г) Профессиональные стандарты и кодексы поведения**

Важнейшим элементом любой системы образования является наличие ясных и широко распространенных профессиональных стандартов. Структуры, отвечающие за управление системой образования в развитых странах неизменно издают и внедряют комплекс профессиональных стандартов и/или кодекс поведения, который однозначно определяет как основные положительные принципы, которым учителя должны следовать, так и поступки, которых они должны избегать. Нельзя недооценивать роль таких стандартов и кодексов в формировании культуры и норм, устойчивых по отношению к коррупции. Как говорится в Декларации о Профессиональной Этике, разработанной Эдьюкейшн Интернэшнл (Всемирный Союз Учительских Ассоциаций), *...рост осознания норм и этики профессии может содействовать повышению удовлетворенности от работы среди учителей и обучающего персонала, укреплению их статуса и самооценки, и росту уважения к профессии в обществе*<sup>16</sup>.

Отличным примером такого рода документов является Кодекс Поведения и Практики Генерального Учительского Совета в Англии, вместе с Заявлением о Профессиональных Принципах и Практике для Учителей<sup>17</sup>. В Кодексе Поведения содержатся жесткие и ясные разъяснения как об основных принципах, так и о ситуациях — включая связанные с коррупцией — несовместимых с такими принципами.

#### **h) Ограничения частных уроков**

Частные уроки представляют собой явление, часто связанное с коррупцией, например, когда они оплачиваются родителями или

---

<sup>16</sup> Например, Декларация о Профессиональной Этике, разработанной Эдьюкейшн Интернэшнл, см. [http://www.ei-ie.org/worldcongress/docs/WC03Res\\_DeclarationProfEthics\\_e.pdf#search=%22Education%20International%20Declaration%20of%20Professional%20Ethics%22](http://www.ei-ie.org/worldcongress/docs/WC03Res_DeclarationProfEthics_e.pdf#search=%22Education%20International%20Declaration%20of%20Professional%20Ethics%22)

<sup>17</sup> См. Генеральный Учительский Совет в Англии: Кодекс Поведения и Практики зарегистрированных преподавателей, <http://www.gtce.org.uk/shared/contentlibs/92511/92601/conductcode.pdf>; Заявление о Профессиональных Принципах и Практике для Учителей, [http://www.gtce.org.uk/shared/contentlibs/92511/92572/statement\\_of\\_values.pdf](http://www.gtce.org.uk/shared/contentlibs/92511/92572/statement_of_values.pdf)

учащимися как условие получения хороших оценок или другого обращения, на которое ученики или студенты и так имеют право. Хотя и не имеется достаточной информации о том, существует ли такая проблема в российской начальной и средней школе, в 2004 г. Всемирный Банк высказался по поводу ситуации в высших учебных заведениях: «Сверх платы за обучение частным и некоторым государственным учреждениям, студенты часто оказываются вынужденными оплачивать и «неофициальные» занятия...»<sup>18</sup>. К тому же, к таким ситуациям могут приводить крайне низкие зарплаты преподавателей. Кроме прочего, может иметь смысл рассмотреть специальные ограничения на частные уроки, например, регистрацию преподавателей, или запреты на частные уроки для учащихся, которым учителя уже преподают в школе.

#### **і) Процедуры обработки жалоб и обратная связь**

Как и в других общественных организациях, учебным заведениям важно установить процедуры обработки жалоб, подаваемых родителями или учениками/студентами. Жалобы могут касаться поведения преподавателей или управления и финансирования учебного заведения. Существует три наиболее важных аспекта процедур обработки жалоб:

— Должен быть орган, независимый от лиц, на которых подаются жалобы, например, представительный Школьный Совет или региональное управление образования. В случае финансовых нарушений, необходимо также обеспечить передачу жалоб в независимые аудиторские органы.

— Обработка жалоб должна проводиться в соответствии с ясными правилами и инструкциями, с регистрацией и хранением жалоб в письменной форме.

— Когда жалобы касаются поведения преподавателей, важно защитить составителей жалоб от репрессий против ученика/студента, подающего жалобу (или родители которого подали жалобу).

В той же мере важно обеспечить надежную защиту преподавательскому составу, сообщающему о нарушениях в работе администрации учебного заведения.

#### **ј) Дисциплинарные меры и санкции**

Часто первым шагом по реагированию на подозрения в нарушениях (включая коррупционные) является дисциплинарное разбирательство внутри образовательного учреждения. Важно, чтобы такие разбирательства регистрировались, проводились органом с достаточно широким представительством (например, Школьный Совет или Школьная Инспекция). А также при подтверждении информации

---

<sup>18</sup> Кэннинг (2004), р. 17.



о нарушениях, орган, ведущий разбирательство, должен иметь полномочия по применению адекватных санкций.

### **к) Руководство**

Для успешного выполнения стратегий и мер, описанных в данных подразделах, школам и университетам жизненно важно иметь адекватные структуры руководства. В то время как полномочия по управлению учебным заведением лежат на директоре, руководящие структуры существуют прежде всего для выполнения следующих задач:

- быть площадкой для представительства всех местных заинтересованных сторон, в частности, преподавателей, родителей, других специалистов в образовании, и других организаций и групп гражданского общества (например, представители детей с отклонениями или национальных меньшинств);

- принимать важные или стратегические решения;

- осуществлять надзор как над финансовым управлением школ, так и над поведением преподавателей;

- в некоторых случаях, принимать и рассматривать жалобы родителей;

- в некоторых случаях, участвовать в дисциплинарных разбирательствах против преподавателей.

Школьные (или университетские) советы также рассматриваются в специальной литературе как важные механизмы обеспечения посредничества между государством и конечным поставщиком услуг образования, и этот буфер может иметь особую важность в странах, где администрация политизирована и сектор образования страдает проблемой подбора персонала по признаку политической приверженности, а не заслуг.

### **л) Инспекционные органы**

Для надзора за соблюдением учебными заведениями обязательных стандартов, в европейских странах созданы профессиональные школьные инспекции, в обязанности которых входит проведение регулярных проверок. В пост — коммунистических странах школьные инспекции обычно слабые и больше сосредоточены на проверке формальных показателей, чем школьной деятельности по существу. Важно обеспечить инспекции достаточными ресурсами.

## **Заключение: необходимость комбинированного подхода**

Коррупция в образовании — не одномерное явление, она принимает множество различных форм, затрагивая разные элементы системы образования. Чрезвычайно важным уроком из опыта развитых стран в формировании систем образования является то, что ни одна

из стратегий и мер, предложенных в этом документе, не будет работать по отдельности; каждая из них требует определенных условий, в частности, выполнение других перечисленных здесь стратегий; очевидный пример — финансирование на основе показателей, которое не принесет ожидаемых выгод без адекватной системы финансового контроля. Кроме этого, сам размер систем образования говорит о масштабности задач реформирования, которое осуществляется в течение длительного периода, при наличии системного видения и политического консенсуса. По отношению к России стоит отметить следующее заявление Всемирного Банка:

«К сожалению, Россия имеет долгую историю объявления реформ образования, доктрин, концепций и новых норм, но сохранения укоренившихся традиций в системе практически неизменными. Этого можно избежать на этот раз, только если осуществление новых планов будет должным образом спланировано и узаконено».

## Библиография

Кэннинг М. (2004), «Модернизация Образования в России: Главные Вопросы», Записка о стратегии, Всемирный Банк, Москва. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIANFEDERATIONEXTN/0,,contentMDK:20531498~pagePK:141137~pPK:141127~theSitePK:305600,00.html>

Халлак Дж. и Пойссон М. (2003), «Этика и коррупция в образовании», Международный Институт Планирования Образования (ИЕП), ЮНЕСКО, <http://www.unesco.org/iiep/PDF/Forum15.pdf>

Хейнеманн С.П. (2002), «Образование и Коррупция», Документ, представленный на ежегодной Встрече Ассоциации Исследований Высшего Образования, Сакраменто, Калифорния, Июль 2002, [http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/EducCorrupt.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/EducCorrupt.pdf)

Карим С. и другие (2004), «Карточка отчетности в Бангладеш, Программа школ с высоким качеством в Мексике», <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139031e.pdf>

Левачик Р., Доунс П. и другие (2004), «Финансирование учебных заведений по формуле, децентрализация и коррупция: сравнительный анализ», Международный Институт Планирования Образования, <http://www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/F167.pdf>

Мауро П., « Влияние коррупции на рост, инвестиции и правительственные расходы: сравнительный анализ по странам», [http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/12/4iie2334.pdf#search=%22The%20Effects%20of%20Corruption%20on%20Growth%20C%20Investment%20and%20Government%20Expenditure%20-%20Mauro%22](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/4iie2334.pdf#search=%22The%20Effects%20of%20Corruption%20on%20Growth%20C%20Investment%20and%20Government%20Expenditure%20-%20Mauro%22)

Мейер Б. (2004), «Коррупция в секторе образования: Введение», [http://admin.corisweb.org/files/MeierB2004Corruption\\_Education\\_Intro1096553141.doc](http://admin.corisweb.org/files/MeierB2004Corruption_Education_Intro1096553141.doc)

Оше К.Л. (2004), «Предупреждение коррупции в системе Образования: Практическое руководство», GTZ, Эшборн 2004, [www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-education.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-education.pdf)

Рейникка Р, Свенссон Дж. (2003), «Методики исследований по за- мерам и объяснению коррупции», Исследовательский отчет Всемир- ного Банка 3071, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946\\_03062104301451&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000094946_03062104301451&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679)

Всемирный Банк, «Higher education governance and management: A comparative review and policy options for Russian Federation, Policy Note, Moscow, 2004, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIANFEDERATIONEXTN/0,,contentMDK:20531498~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:305600,00.html>

## Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере образования

*Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, доцент*

В рамках реализации проекта по разработке законодательных мер предупреждения коррупции в сфере образования на совещаниях российских и европейских экспертов были заслушаны и обсуждены доклады ведущего эксперта Совета Европы **К.Рида**; старшего научного сотрудника Института государства и права, кандидата юридических наук **Л.В. Санниковой**; старшего научного сотрудника Института государства и права, кандидата юридических наук **Э.В. Талапиной**.

В докладе ведущего эксперта Совета Европы **Квентина Рида** «Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений» был представлен анализ проблем коррупции в системах образования на основе имеющейся литературы и собственных наблюдений автора.

Квентин Рид выделил основные виды коррупции, встречающиеся в образовательных системах, и разделил их на пять основных областей: решения о стратегии, финансирование, закупки, кадровая политика, и сам образовательный процесс.

Как отмечено в докладе, коррупция может деформировать ряд решений, касающихся образовательной системы: во-первых, коррупция снижает долю государственных расходов на образование; во-вторых, могут быть затронуты важные решения по инвестициям; в третьих, можно обнаружить коррупцию при сертификации образовательных учреждений.

Все государства, имеющие образовательные системы, сталкиваются с задачей распределения денег (обычно из центрального бюджета министерства) школам, так, чтобы они были использованы наилучшим и наиболее рациональным образом. Существует несколько очевидных коррупциогенных рисков: во-первых, во многих отчетах подчеркивается фактор низких зарплат учителей в формировании условий для процветания коррупции; во-вторых, поскольку средства направляются из центра в регионы, в органы управления образованием и учебные заведения, они могут быть «перенаправлены» чиновниками или политиками; в-третьих, учебные заведения могут предоставлять центральным властям неточную информацию, чтобы обес-

печить себе большую, чем им положено, часть средств; в-четвертых, коррупция может также затронуть и управление средствами, уже полученными учебным заведением, с участием учителей и персонала, отвечающего за распределение и/расходование денег.

Как и в любой другой сфере, где значительные объемы денег расходуются на государственные нужды, закупки в системе образования — сфера, подверженная коррупции. Хотя закупки непосредственно связаны с финансированием образования, это концептуально другой вопрос, так как он связан с решениями о расходовании средств, которые уже были выделены.

Коррупцией могут быть затронуты не только кадровые решения руководителей школ и административных работников, но также и деятельность контрольных органов, одной из задач которых является обеспечение надлежащего выполнения учителями своих обязанностей.

Важнейшая сфера коррупции в образовании — и, возможно, наиболее непосредственно влияющая на учеников/студентов, это коррупция внутри самого образовательного процесса. В общих чертах, такой вид коррупции существует на уровне школ, где поступление, качество и количество обучения, результаты тестов и экзаменов определяются и подвержены влиянию критериев, не связанных с профессиональными стандартами, заслугами и способностями. Одной из целей введения в России Единого Государственного Экзамена для выпускников школ является уменьшение коррупции.

По мнению Квентина Рида, стратегии по предупреждению коррупции в образовании могут быть сгруппированы в две основные категории: общие и специальные. Общие стратегии — это стратегии и меры по снижению коррупции, применяемые не только в сфере образования; специальные стратегии разработаны специально для применения в сфере образования.

Существует три основных типа общих положений, имеющих значение также и для сферы образования: законодательство по противодействию взяточничеству и злоупотреблению служебными полномочиями, регулирование государственных закупок и бюджетные процессы.

К чиновникам государственных учреждений, отвечающим за управление и финансирование системы образования, должны применяться ясные юридические нормы по борьбе со взяточничеством, с соответствующими санкциями за их нарушение. Более того, учителя и административный персонал в образовательных учреждениях по определению являются государственными чиновниками, тогда как учителя в частных образовательных учреждениях выполняют функции, имеющие важнейшее значение для общества.

Закупки в сфере образования в принципе не отличаются от закупок в любой другой области, и обеспечение наименьшего уровня коррупции в этом процессе означает следование тем же стратегиям и мерам, которые необходимы для закупок вообще. Важно отметить, что закупки в сфере образования могут сталкиваться со специфическими особенностями, в частности, с тем, что зачастую цена может быть не самым важным критерием при заключении контрактов. Это особенно касается учебников и других учебных материалов, где жизненно важно установить стандарты качества или критерии для процедуры закупок.

Учитывая значение доли образования в государственном бюджете, общие бюджетные процессы оказывают сильнейшее влияние на коррупциогенность процесса принятия бюджетных решений. В частности, важно, чтобы главные инвестиционные решения в системе образования были открыты для общественного контроля, а процедура принятия бюджета позволяла минимизировать возможность ненадлежащего влияния.

Весьма полезным инструментом оценки справедливости бюджетов на образование являются Проверки по Контролю Государственных Расходов (ПКГР). В ходе ПКГР собирают информацию о средствах, выделяемых центральным правительством на образование, и сравнивают эти данные с информацией от нижних уровней системы — региональных управлений образования и самих школ — для оценки того, в какой мере выделенные средства действительно дошли до получателей.

Специальные стратегии применимы в следующих областях: сертификации образовательных учреждений; финансирования и аудита; системы управления персоналом; процедур поступления; тестирования и экзаменов; подарков и пожертвований; профессиональных стандартов и кодексов поведения; ограничения частных уроков; процедур обработки жалоб; применения дисциплинарных мер и санкций; руководства образовательных учреждений; инспектирования образовательных учреждений.

Коррупция в процессе сертификации образовательных учреждений, вероятно, наносит прямой удар по качеству самих образовательных учреждений, так как объективные критерии заменяются взятками. Коррупция при сертификации — проблема, относящаяся прежде всего к частным образовательным учреждениям, стремящимся войти в систему, как на уровне среднего так и высшего образования.

Два основных аспекта политики финансирования образования имеют ключевое значение для уязвимости системы для коррупции. Первый — это просто уровень финансирования. Там где образованию выделяется недостаточно средств, одним из возможных последствий

будет снижение равенства в доступе к качественному образованию — и, зачастую, рост коррупции в виде взяток может стать важным средством получения всё более недостающих мест. Кроме этого, может произойти непропорциональное снижение зарплат учителей, поскольку другие статьи расходов урезать сложнее, а падение зарплаты может усилить мотивацию учителей по участию в коррупционных схемах. Россия всё ещё отстаёт от других стран Центральной и Восточной Европы по доле ВВП, расходуемой на образование.

Вторым и важнейшим аспектом является метод финансирования школ и других образовательных учреждений. Существует два основных способа финансирования, и разные страны занимают разные позиции в диапазоне между ними: финансирование из бюджета на основе вводных данных и финансирование на основе показателей.

Традиционно, в европейских системах образования существовала практика выделения ресурсов центральным министерством образования на основе смет из «вводных данных», предоставляемых школами — таких как средний размер класса, число классов по предмету, число зданий и т.д. В России (на 2004 г.) все еще в основном действовала вышеупомянутая модель. Финансирование, основанное на таких принципах, создает широкое поле для «раздувания» школами различных «вводных данных» — например, преувеличивая размер классов, зданий и т.д.

Все чаще правительства финансируют сферу образования на основе показателей, способом, определенным как «правило выделения ресурсов школам, одинаково применяемое ко всем школам определенного типа в рамках образовательного округа». Это означает, что школа получает средства на основе показателя, который, в свою очередь, главным образом получен из числа учеников и их возраста, поэтому финансирование на основе показателей часто используется как синоним выражения «подушевое финансирование». Получив средства, школа затем принимает самостоятельно некоторые или все решения по расходам. Привязывая финансирование к числу учеников/студентов, правительство устанавливает финансирование на объективной основе, доступной и понятной обществу. Наличие информации о результатах работы школ позволяет усилить родительский контроль. В особенности, такая система сокращает возможность предоставления недостоверной информации с целью получения большего объема средств. И, наконец, школы заинтересованы расходовать средства более эффективно, поскольку они сами принимают решения о расходах и вознаграждаются за экономию по какой-либо статье — чего не бывает при системе финансирования на основе «вводных данных».

Финансирование на основе показателей в сочетании децентрализованным контролем за расходами также может привести к сни-

жению коррупции, по меньшей мере, коррупции среди чиновников центрального аппарата.

Для того, чтобы минимизировать коррупцию в системе управления персоналом, прежде всего, жизненно важно установить ясные, объективные и прозрачные критерии для подбора, найма, продвижения и вознаграждения учителей. Во-вторых, образовательные учреждения должны располагать установленными стандартными процедурами описания и оценки работы учителей. В-третьих, в органах управления должны быть в достаточной степени представлены все заинтересованные стороны — особенно родители — чтобы они могли участвовать в выявлении плохо работающих учителей; такие органы должны иметь полномочия либо самостоятельно решать такие вопросы (например, иницируя санкции) либо уведомлять о них соответствующий контрольный орган.

В начальном и среднем образовании полное внедрение системы финансирования на основе показателей может иметь эффект, так как более успешные школы получают больше ресурсов, таким образом содействуя удовлетворению спроса на места в хороших школах, и снижая значение коррупции, влияющей на отбор поступающих учеников. Поступление в высшие учебные заведения должно быть, прежде всего, основано на принципах стандартных общегосударственных экзаменов.

Тестирования и экзамены являются одними из наиболее подверженных коррупции мест системы образования. Для минимизации возможности выставления учителями оценок в обмен на неразрешенные блага, при подготовке тестов и экзаменов необходимо следовать следующим принципам: главные тесты и экзамены в начальной или средней школе (в частности выпускные экзамены) должны быть унифицированы для всей страны; важные экзамены должны быть в идеале основаны на более чем одном виде оценки; использование устных экзаменов должно быть ограничено; критерии и процедуры выставления оценки на экзамене должны быть четко изложены, и быть обязательными к применению.

Помимо установления и применения ясных объективных критериев поступления и проведения экзаменов, должны быть четкие правила получения учителями подарков от учеников и родителей, а также принятия финансовых пожертвований образовательными учреждениями. Такое руководство может включать обязательство образовательных учреждений публиковать информацию о получаемых финансовых пожертвованиях.

Важнейшим элементом любой системы образования является наличие ясных и широко распространенных профессиональных стандартов. Нельзя недооценивать роль таких стандартов и кодек-



сов в формировании культуры и норм, устойчивых по отношению к коррупции.

Частные уроки представляют собой явление, часто связанное с коррупцией, например, когда они оплачиваются родителями или учащимися как условие получения хороших оценок или другого обращения, на которое ученики или студенты и так имеют право. Может иметь смысл рассмотреть специальные ограничения на частные уроки, например, регистрацию преподавателей, или запреты на частные уроки для учащихся, которым учителя уже преподают в школе.

Как и в других общественных организациях, учебным заведениям важно установить процедуры обработки жалоб, подаваемых родителями или учениками/студентами.

Часто первым шагом по реагированию на подозрения в нарушениях (включая коррупционные) является дисциплинарное разбирательство внутри образовательного учреждения. Важно, чтобы такие разбирательства регистрировались, проводились органом с достаточно широким представительством. А также при подтверждении информации о нарушениях, орган, ведущий разбирательство, должен иметь полномочия по применению адекватных санкций.

Для успешного выполнения предложенных в настоящем докладе стратегий и мер школам и университетам жизненно важно иметь адекватные структуры руководства.

Для надзора за соблюдением учебными заведениями обязательных стандартов, в европейских странах созданы профессиональные школьные инспекции, в обязанности которых входит проведение регулярных проверок. В пост-коммунистических странах школьные инспекции обычно слабые и больше сосредоточены на проверке формальных показателей, чем школьной деятельности по существу. Важно обеспечить инспекции достаточными ресурсами.

В заключении Квентин Рид особо подчеркнул, что коррупция в образовании — не одномерное явление, она принимает множество различных форм, затрагивая разные элементы системы образования. Чрезвычайно важным уроком из опыта развитых стран в формировании систем образования является то, что ни одна из стратегий и мер, предложенных в докладе, не будет работать по отдельности; каждая из них требует определенных условий,

Российскими экспертами — кандидатами юридических наук Санниковой Л.В. и Талапиной Э.В. в рамках проекта проведена независимо друг от друга антикоррупционная экспертиза российского законодательства в сфере образования. Цель данной экспертизы заключалась в выявлении в нормативном акте положений, которые прямо или косвенно способствуют или могут способствовать коррупции. В качестве основного предмета антикоррупционной экспертизы были отоб-

раны Федеральный закон от 10 июля 1992 года «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». При проведении антикоррупционной экспертизы названных федеральных законов рассмотрены также связанные с ними нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. №505. При этом экспертами использовалась Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006).

В результате анализа на коррупциогенность в законодательстве об образовании был выявлен ряд коррупционных факторов: **отсутствие ответственности за нарушения; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; наличие нормативной коллизии; юридико-лингвистическая коррупциогенность; наличие правового пробела; непринятие нормативного правового акта; отсутствие общественного контроля над деятельностью образовательного учреждения; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права; отсутствие конкурсных (аукционных) процедур; отсутствие административных процедур.**

**Отсутствие ответственности за нарушения.** В Законе Российской Федерации «Об образовании» не предусмотрены конкретные меры ответственности образовательных учреждений и служащих за нарушение прав обучающихся и воспитанников и иные неправомерные действия, не создан действенный механизма неотвратимости ответственности за правонарушения (*п. 3 ст. 4; п. 7 ст. 51; п. 3 ст. 32*). Данный недостаток присущ и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (*п. 2 ст. 3*).

**Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.** В Законе Российской Федерации «Об образовании» довольно большое количество норм уполномочивает Правительство Российской Федерации на принятие подзаконных актов: *п. 7 ст. 5, п. 3 ст. 7, п. 3 ст. 10, п. 5 ст. 12, п. 2 ст. 13, п. 4, 5 ст. 16, п. 1 ст. 20, ст. 28, ч. 1 ст. 33, п. 1 ст. 34, п. 3 ст. 35, п. 3 ст. 41, п. 2 ст. 42, п. 10 ст. 50, п. 3 ст. 52. 1, ст. 53 ч. 2.*

Другие нормы предоставляют нормотворческие полномочия органам государственной власти (федеральным и субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления) — *п. 1 ст. 7, п. 2 ст. 13, п. 8 ст. 15, ст. 28, ст. 29, ст. 31, ст. 33 ч. 1, ст. 33 ч. 9, ст. 34 ч. 1, п. 4 ст. 41, ст. 52. 2 ч. 2.*

Решение довольно широкого круга вопросов отнесено к компетенции учредителей. Функции учредителя образовательных учреж-

дений федерального уровня, создаваемых Правительством Российской Федерации, осуществляются Министерством образования и науки Российской Федерации. В связи с этим актами данного министерства регулируются важные вопросы образовательной деятельности, требующие регламентации на уровне закона.

В ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержится довольно большое количество бланкетных норм, содержащих полномочия Правительства Российской Федерации (п.3, 6 ст.5, п.8 ст.6, п.4,6,7 ст.10, п.6 ст.11, п.3 ст.16, п4 ст.19, п.3 ст.21, п.2 ст.24, п.2 ст.33). Также имеются нормы с полномочиями федеральным органом исполнительной власти (п.9 ст.6, п.2 ст.7, п.3 ст.8, п.2 ст.11, п.4 ст.15, п.3 ст.16, п.4 ст.17, п.2 ст.20, п.5 ст.23, п.3 ст.24). При этом различаются федеральные органы исполнительной власти и федеральные органы управления образованием и, соответственно, их полномочия.

Такое большое количество отсылочных и бланкетных норм позволяет характеризовать законы в области образования как рамочные и декларативные, из которых неясен механизм реализации прав граждан в области образования.

**Широта дискреционных полномочий.** Полномочия государственных органов определены крайне размыто — «обеспечивают», что на практике допускает разные трактовки — от пассивной координирующей или согласующей роли до активного вмешательства в деятельность образовательных учреждений (п.1 ст.14, п.1,5 ст.15 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

Полномочия органов местного самоуправления декларативны, могут осуществляться по усмотрению: *органы местного самоуправления организуют и координируют* (п.5 ст.18 Закона Российской Федерации «Об образовании»)

Лицензионные полномочия могут использоваться как дискреционные, так как в п.13 ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании» предлагается лишь один из итогов лицензионной деятельности при отсутствии оснований для дачи отрицательного заключения: *отрицательное заключение по результатам экспертизы и основанный на нем отказ в выдаче лицензии образовательному учреждению могут быть обжалованы учредителем в суд.*

Реализация национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования высшим учебным заведением на договорной основе с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации создает предпосылки для коррупционных торгов по условиям данных договоров (п.4 ст.5 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Предоставление дискреционных полномочий, а именно инициативы в проведении аттестации создает возможность реализации их в отношении избранных (или наоборот, неугодных) заведений и основы для коррупции (п.6 ст.10 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

**Определение компетенции по формуле «вправе».** Компетенция органов исполнительной власти и должностных лиц определяется через формулировки «вправе» и «может» в ряде норм Закона Российской Федерации «Об образовании» (п.6 ст.30, п.23 ст.33, п.6 ст.37, п.1 ст.38), а также ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п.4 ст.7, п.9 ст.16).

Несколько коррупционных факторов сочетаются в норме, содержащейся в п.4 ст.47 Закона Российской Федерации «Об образовании»: *учредитель или органы местного самоуправления вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.*

Наличие в данной норме формулировки «вправе» обуславливает возможность произвола, в том числе и коррупционного характера, в отношении образовательного учреждения. Представляется, что решение вопроса о приостановлении предпринимательской деятельности следует передать в компетенцию суда, либо установить исчерпывающий перечень оснований для приостановления предпринимательской деятельности образовательного учреждения.

Кроме того, в ней содержатся альтернативные полномочия органов власти и частных лиц (если учредителем является частное лицо); неясна процедура приостановления (сроки, порядок вынесения решения); деятельность может и не приостанавливаться.

**Наличие нормативной коллизии.** П.5 ст.47. Закона Российской Федерации «Об образовании» противоречит ст.3.12 КоАП. В п.5 ст.47 учредителю или органу местного самоуправления предоставляется право приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу. Однако, согласно ст.3.12 КоАП приостановление деятельности является мерой административного наказания, назначаемой только судьей.

**Юридино-лингвистическая коррупциогенность.** В п.10 ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании» используется понятие «среднестатистические показатели», которое не раскрывается в законе. Поскольку данное понятие является базовым для проведения экспертизы при лицензировании образовательной деятельнос-

ти, оно может трактоваться различно правоприменителями, что может использоваться в коррупционных целях.

Остается также не ясным, на какой орган возложена обязанность исчислять среднестатистический показатель или устанавливать методику его исчисления. В этих условиях требования экспертизы при лицензировании могут быть, как завышены, так и занижены, что обуславливает также широту дискреционных полномочий у экспертной комиссии.

**Наличие правового пробела.** Закон Российской Федерации «Об образовании» в целом носит рамочный характер. Следствием такого законодательного решения является отсутствие в рассматриваемых законах правовых механизмов реализации прав субъектов образовательной деятельности. Права участников образовательных отношений носят декларативный характер, так как правам одних субъектов не корреспондируют (не соответствуют) обязанности других субъектов.

Например, в главе V «Социальные гарантии реализации прав граждан на образовании» не закреплены и не регламентированы обязанности образовательных учреждений, а также педагогических работников. Соответственно закрепленные в данной главе права граждан на образование оказались без соответствующего правового обеспечения.

К пробелам в законодательном регулировании образовательной деятельности следует отнести и отсутствие в рассматриваемых законах механизмов реализации права граждан на равный доступ к образованию.

Один из элементов такого механизма может быть создан путем признания договоров на оказание образовательных услуг публичными. Это позволило бы применять к ним положения ст.426 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающие:

- обязанность лица, оказывающего услуги, заключить договор с каждым, кто к нему обратиться на равных для всех условиях;
- возможность обращения в суд с требованием о понуждении заключить договор при необоснованном уклонении контрагента от его заключения.

В п. 13 Правил оказания платных образовательных услуг на образовательное учреждение возлагается обязанность по заключению договора об оказании платных образовательных услуг при наличии у него возможности оказать запрашиваемую потребителем услугу, не оказывая предпочтение одному потребителю перед другим. Однако в Правилах не предусматривается в качестве последствия отказа образовательного учреждения от заключения договора возможность обращения в суд с требованием о понуждении образовательного учреждения заключить договор с потребителем.

В законах об образовании не предусматривается ряд существенных параметров и условий осуществления деятельности по оказанию платных образовательных услуг: порядок осуществления платной образовательной деятельности, характер платных образовательных услуг, условия договора, на основании которого данная деятельность осуществляется, и др. (ст.45 Закона Российской Федерации «Об образовании», ст.29 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Механизм оказания платных образовательных услуг регулируется на подзаконном уровне — Правилами оказания платных образовательных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. №505 «Об утверждении». При этом данные Правила регламентируют вопросы предоставления платных образовательных услуг в самом общем плане, допуская те же пробелы (так, п.26 Правил образует пробел в порядке осуществления контроля). При этом основной коррупционный фактор в названных Правилах — заполнение законодательного пробела при помощи нормативно-правового акта органа исполнительной власти.

Наличие этих пробелов порождает ряд коррупционных проявлений, связанных с незаконными взиманиями денежных средств с обучающихся, их родителей:

- установление отдельной платы за сдачу или пересдачу зачетов и экзаменов;

- взимание денежных средств под видом репетиторства, когда репетитором выступает непосредственно педагог обучающегося;

- оказание дополнительных платных образовательных услуг в то же время, когда устанавливаются занятия по образовательной программе, что лишает по сути обучающегося (прежде всего, школьника) права на отказ от такого рода платных образовательных услуг.

Порядок осуществления контроля за соблюдением образовательным учреждением предусмотренных лицензией условий (п.14 ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании») образует в законе пробел, который может заполняться как нормативными актами контролирующего органа, так и его практической дискреционной деятельностью.

Выдача лицензии на право ведения образовательной деятельности не регламентирована на уровне закона (п.7 ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании»). Данный пробел восполняется на подзаконном уровне — Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2000 г. №796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности». Однако согласно п.11 ст.28 Закона об образовании установление порядка

лицензирования отнесено к ведению Российской Федерации (но не исполнительной власти). В целом представляется, что основные начала лицензирования образовательной деятельности должны закрепляться непосредственно в законе.

**Принятие нормативного правового акта.** В п.4 ст.7 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусматривается принятие федерального закона, устанавливающего основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения.

Однако в настоящее время разработка образовательных стандартов регламентируется на уровне Правительства Российской Федерации, которое делегирует многие вопросы федеральному органу исполнительной власти. Таким образом, происходит снижение уровня регулирования вопреки норме закона, НПА должного уровня не принимается. Это препятствует реализации ч.5 ст.43 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Отсутствуют правовые акты, регламентирующие порядок предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита, предусмотренного *п.16 ст.28 Закона Российской Федерации «Об образовании»*, что предопределяет «индивидуальный» подход к предоставлению образовательных кредитов и, как следствие, коррупцию.

Норма *п.5 ст.5 Закона «Об образовании»*, предусматривающая принятие федеральных законов, устанавливающих для федеральных государственных образовательных учреждений категории граждан, которым предоставляется социальная поддержка, порядок и размеры ее предоставления, реализована не в полном объеме. Конкретные меры социальной поддержки предусмотрены только в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (*п.3, 3.1 ст.16*). В отношении обучающихся в других образовательных учреждениях меры социальной поддержки на уровне федеральных законов не закреплены. Представляется, что это может препятствовать реализации ч.2 ст.43 Конституции Российской Федерации, в которой гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

В п.6 ст.28, 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусматривается принятие федеральных законов, устанавливаю-



щих порядок создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений.

Данные нормы на федеральном уровне не реализованы.

**Отсутствие общественного контроля над деятельностью образовательного учреждения.** Согласно ч.8 ст.41 образовательные учреждения вправе получать дополнительные денежные средства, в том числе, за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. На практике добровольные пожертвования физических лиц зачастую означают добровольно-принудительные поборы с родителей обучающихся.

Трудно не признать, что денежные поборы в образовательных учреждениях обусловлены, прежде всего, недостаточным финансированием и не всегда могут быть отнесены к числу коррупционных правонарушений. Признаки коррупции отсутствуют в тех случаях, когда денежные средства направляются исключительно на нужды образовательного учреждения. Однако ввиду отсутствия правового механизма контроля над расходованием денежных средств нередки случаи злоупотребления со стороны руководителей образовательных учреждений.

Для предотвращения возможных злоупотреблений представляется целесообразным установить для образовательного учреждения обязанность по информированию обучающихся и(или) их родителей о расходовании дополнительно привлекаемых денежных средств, путем публикации или вручения последним годового финансового отчета.

**Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права.** Установление чрезмерных барьеров при поступлении в учебные заведения всех уровней является важным коррупциогенным фактором. В настоящее время практически повсеместно при приеме в образовательные учреждения вводится тестирование (или иные формы отбора), которое является дополнительным барьером, какие бы благие цели оно не преследовало. Акт коррупции, соответственно, становится способом его преодоления.

В связи с этим необходимо законодательно установить общий запрет на проведение тестирования и использование его результатов как условия зачисления в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования.

**Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.** В ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусматривается **государственная поддержка** подготовки специалистов, приоритетных направлений научных исследований в области



высшего и послевузовского профессионального образовании (п.5 ст.1). Способ решения вопросов о государственной поддержке не установлен. Представляется, что государственная поддержка должна распределяться только на основе конкурсных процедур. Об этом должно быть прямо сказано в законе.

**Отсутствие административных процедур.** В ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не раскрываются процедуры согласования создания филиалов федеральных государственных высших учебных заведений (п.3 ст.8); решения ученого совета об учреждении должности президента высшего учебного заведения (п.3.1 ст.20).

Не регламентирована процедура утверждения Положения об аттестационных комиссиях и их состав (п.4 ст.12 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Неясна процедура рассмотрения и учета рекомендаций общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования органами исполнительной власти, исполнительно-распорядительными органами городских округов, учеными советами высших учебных заведений (п.5 ст.15 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Эксперт Санникова Л.В. отметила, что в российских образовательных учреждениях получила довольно широкое распространение практика поборов с родителей обучающихся или с самих обучающихся на подарки воспитателям, учителям, преподавателям. В п.2 ст.575 Гражданского кодекса Российской Федерации допускается дарение подарков работникам воспитательных и аналогичных учреждений стоимостью до пяти минимальных оплат труда. Данная норма, по мнению эксперта, носит коррупционный характер, так как аналогичная норма, установленная в отношении государственных служащих, общепризнанна коррупционной и ее предложено исключить из Гражданского кодекса Российской Федерации. Однако простое исключение рассматриваемых положений из Гражданского кодекса Российской Федерации явно недостаточно. Санникова Л.В. предложила установить императивный запрет на дарение подарков независимо от их стоимости указанным категориям лиц, чтобы в сознании людей данные действия четко ассоциировались с коррупционными правонарушениями.

В ходе дискуссии отдельные предложения экспертов были подвергнуты критике. Высказывалось сомнение в целесообразности установления запрета на использование результатов тестов при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения, так как в для обучения в специализированных учебных

учреждениях (например, в музыкальных, спортивных и др. школах) необходимо наличие у обучающихся особых природных данных и способностей. Квентин Рид высказался за сохранение за гимназиями и другими специализированными образовательными учреждениями права на применение соответствующих методик отбора учащихся.

Острая дискуссия развернулась и по поводу предложения Л.В. Санниковой о запрете на дарение подарков независимо от их стоимости воспитателям, учителям, преподавателям и другим работникам образовательных учреждений. В.Н. Южак высказал опасение, что ликвидация права на подарок, зафиксированное в отношении работников сферы образования, здравоохранения и других бюджетных учреждений, не будет способствовать снижению коррупции, но тем самым расширится число деяний, которые относятся к коррупционным правонарушениям. Л.В. Санникова указала, что в настоящее время максимально допустимый размер подарков сопоставим со средней заработной платой работников бюджетной сферы. Таким образом, государство вместо повышения заработной платы бюджетникам легализует систему «кормления» за счет подарков. Поэтому в целях искоренения подобной практики и формирования негативного отношения общества к такого рода подаркам предложено ввести императивный запрет на дарение, который вместе с тем не устанавливает уголовно-правовые последствия. К.Рид отметил, что в России порог слишком высокий для стоимости подарков, но запретить полностью подарки тоже было бы слишком экстремально. По его мнению, следует придерживаться разумных пределов в стоимости подарка и законодательно уменьшить допустимую стоимость подарка, чтобы не было опасности превращения любого маленького подарка в повод для уголовного преследования.

Критические замечания вызвало предложение о переходе на финансирование образовательных учреждений в зависимости от количества обучающихся, так как при таком финансировании под угрозой закрытия окажутся многие сельские школы. Данные опасения были признаны экспертами обоснованными. При этом К.Рид уточнил, что «подушевое» финансирование лишь один из возможных способов обеспечения прозрачности механизма финансирования образовательных учреждений.

В целом Квентин Рид указал, что в методологии оценки коррупционных рисков не выявить ключевых фактов, если такой анализ не будет сопровождаться более широким анализом функционирования всей системы образования в стране. Прежде всего, необходимо провести анализ финансирования системы образования, включая

оценку потребности в таком финансировании, чтобы выявить с соответствия заявляемых услуг и их фактического обеспечения, а также необходимо использовать механизм финансового мониторинга за государственными расходами для того, чтобы выявить разбазаривание и утечку финансовых средств. Говоря об анализе финансирования, очень важно провести исследование степени распространенности коррупции в сфере образования и различного рода неформальных, неофициальных расчетов за услуги или неофициальной оплаты услуг в преподавании и в образовании в целом.

На основании проведенной антикоррупционной экспертизы и обсуждения ее результатов на совещаниях с участием европейского эксперта Квентина Рида российскими экспертами — Л.В. Санниковой и Э.В. Талапиной были разработаны предложения по совершенствованию законодательства об образовании, направленные на предупреждение коррупции в сфере образования.

## **Предложения по совершенствованию законодательства в сфере образования**

Основным недостатком Закона Российской Федерации от 10 июля 1992г. №3266-1 «Об образовании» (далее — Закон Российской Федерации «Об образовании») и Федеральный закон от 22 августа 1996г. №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее — ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») является их рамочный и декларативный характер. Об этом свидетельствуют такие выявленные коррупциогенные факторы, как наличие многочисленных правовых пробелов, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, непринятие нормативно-правовых актов.

В связи с этим представляется целесообразным существенно обновить нормативную базу в сфере образования путем принятия нового Федерального закона «Об образовании». Учет итогов проведенной антикоррупционной экспертизы был бы наиболее продуктивен в рамках именно такой работы.

Экономической основой для коррупции является существенное недофинансирование сферы образования и нарушения (нецелевые расходы, присвоение денежных средств и др.) при расходовании бюджетных средств. Этому способствует отсутствие прозрачного механизма финансирования образовательных учреждений, закрепленного в законе. Для решения данной проблемы предлагается разработать правовую базу для перехода к подушевому нормативному бюджетному финансированию образовательных учреждений.

Для осуществления и защиты прав граждан в отношениях с образовательными учреждениями предлагается разработать и включить в Гражданский кодекс Российской Федерации отдельную главу «Оказание образовательных услуг», в которой бы получил правовую регламентацию договор об оказании образовательных услуг, причем не только платных, но и оказываемых за счет бюджетов соответствующих уровней. Это позволило бы на уровне Гражданского кодекса Российской Федерации заполнить пробел в правовом регулировании отношений по оказанию образовательных услуг, в частности, платных. Наличие данного пробела приводит на практике к нарушениям коррупционного характера в связи с отсутствием четкой регламентации прав и обязанностей обучающегося и образовательного учреждения в процессе оказания образовательных услуг.

Необходимо на уровне закона определить федеральные лицензионные требования и условия (при технической невозможности — предусмотреть порядок принятия подзаконного акта по данному вопросу), порядок проведения экспертизы (ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании», ст.10 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Для реализации положений Закона Российской Федерации «Об образовании» требуется принять ряд нормативных правовых актов, которыми содержится отсылка в тексте данного закона:

Ст. 5 ч. 5 — нормы федерального закона о категориях граждан, которым предоставляется социальная поддержка, порядке и размерах ее предоставления.

Ст. 7 ч. 4 — нормы федерального закона об основных положениях государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядке их разработки и утверждения.

Ст. 28 ч. 16 — порядок предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита.

Институт аттестации вузов наряду с их государственной аккредитацией и лицензированием имеет весьма размытые основания (по инициативе как самого вуза, так и властных органов), неопределенную периодичность и смысл. Представляется, что возможно объединение двух разрешительных процедур — аттестации и аккредитации, тем более что в самом законе сказано, что государственная аккредитация высшего учебного заведения осуществляется на основе аттестации. Таким образом, аттестация — это начальный этап аккредитации. Такое упрощение сделает более ясной саму административную процедуру аттестации.

Помимо рекомендаций общего характера по совершенствованию законодательства об образовании были сформулированы и предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство об образовании, регулирующие отношения в сфере образования:

1) Предложено заменить в части 1 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации», что позволит распространить ст.426 ГК Российской Федерации на некоммерческие организации, в том числе и на образовательные учреждения. Это позволит признать договор об оказании образовательных услуг публичным договором и усилить защиту прав потребителей образовательных услуг при необоснованном уклонении образовательных учреждений от заключения договора.

2) Для предотвращения возможных злоупотреблений следует установить для образовательного учреждения обязанность по ин-

формированию обучающихся и(или) их родителей о расходовании дополнительно привлекаемых денежных средств, путем публикации или вручения последним годового финансового отчета. В этих целях необходимо дополнить:

— часть 8 статьи 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» абзацем следующего содержания:

«Образовательное учреждение обязано предоставлять годовой финансовый отчет о расходовании дополнительных финансовых средств, указанных в абзаце 1 настоящей статьи, путем опубликования в средствах массовой информации либо вручения его обучающимся и(или) их родителям (законным представителям)»

— статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» частью следующего содержания:

«Обучающиеся в образовательных учреждениях среднего профессионального или высшего профессионального образования вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 8 статьи 41 настоящего закона»

— часть 1 статьи 52 Закона Российской Федерации «Об образовании» абзацем следующего содержания:

«Родители (законные представители) обучающихся вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 8 статьи 41 настоящего закона».

3) Устранить нормативную коллизию со ст.3.12 КоАП Российской Федерации, по которой приостановление деятельности является мерой административного наказания, назначаемой только судьей. Предлагается следующая редакция статьи: *Учредитель вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда.*

4) Согласно ч.4 ст.5 ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» разработка национально-региональных компонентов стандартов составляет обязанность самого вуза. При этом их реализация может софинансироваться государством (или частными субъектами, например, заинтересованными в определенных кадрах бизнес-структурами). Данный порядок софинансирования предполагается, но не очевиден из нормы, что требует ее уточнения. Поэтому предлагается изложить часть 4 статьи 5 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в следующей редакции:

«Национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования определяются высшим учебным заведением. Обязанность по их разработке, утверждению и введению в действие является одним из лицензионных условий. В случае, если их реали-

зация финансируется полностью или частично за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующее высшее учебное заведение обретает в данной части права и обязанности получателя бюджетных средств (либо — отношения высшего учебного заведения по реализации национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов в части их финансирования за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации)».

5) Предложение исключить ч. 10 ст. 33 Закона Российской Федерации «Об образовании» обусловлено наличием в норме понятие «среднестатистические показатели», которое не раскрывается в законе. Поскольку данное понятие является базовым для проведения экспертизы при лицензировании образовательной деятельности, оно может трактоваться различно правоприменителями, что может использоваться в коррупционных целях.

Во избежание предъявления «индивидуальных» требований при создании образовательных учреждений необходимо исключить норму ст. 34 и ч. 6 ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании», так как порядок создания и ликвидации юридических лиц, в том числе учреждений, регулируется гражданским законодательством.

6) Необходимо скорректировать нормы, формулирующие компетенцию государственных (муниципальных) органов, а именно исключить возможность произвольной реализации полномочий, сформулированных как дискреционное право органа.

В ФЗ «Об образовании»:

*Ст. 30 ч. 6. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, вправе в пределах своей компетенции инспектировать в порядке надзора на территории Российской Федерации образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования. Предлагаемая формулировка — инспектирует.*

*Ст. 33 ч. 23. Образовательное учреждение может быть лишено государственной аккредитации по результатам аттестации. Предлагаемая формулировка — лишается.*

*Ст. 37 ч. 6: В случае нарушения образовательным учреждением законодательства Российской Федерации в области образования и (или) своего устава государственные органы управления образованием вправе внести предписание об устранении данного нарушения. Предлагаемая формулировка — вносят предписание.*

*Ст.38 ч. 1. Государственная аттестационная служба может направить образовательному учреждению, имеющему государственную аккредитацию, рекламацию на качество образования и (или) несоответствие образования требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта. Предлагаемая формулировка направляет рекламацию.*

В ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»:

*Ст.7 ч.4. Решение государственной аттестационной комиссии о присвоении выпускнику квалификации (степени) и выдаче ему документа государственного образца о высшем профессиональном образовании может быть отменено федеральным органом исполнительной власти, утвердившим председателя государственной аттестационной комиссии, только в случае, если по вине обучающегося нарушен установленный порядок выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании. Предлагаемая формулировка — отменяется.*



# **Коррупция и антикоррупционные стратегии в системе здравоохранения: обзор основных проблем и стратегий их решения**

*Квентин Рид, эксперт Совета Европы*

## **1. Общие положения**

По всеобщему признанию, коррупция в здравоохранении — это наиболее серьезный и губительный вид коррупции. Объем государственных средств, направляемых на здравоохранение, особенности оказания услуг в этой сфере и необходимость передачи права оказания этих услуг преимущественно негосударственным субъектам — все это создает благоприятные условия для коррупции. В данном документе выделяются основные типы коррупции в здравоохранении, особенно применительно к странам с переходной экономикой (таким как Россия), а также высказываются соображения относительно конкретных решений по стратегии, найденных или реализованных для борьбы с такой коррупцией. Особенно здесь подчеркивается, что без четкого определения основных параметров системы здравоохранения, эти меры вряд ли будут успешными.

## **2. Коррупция и здравоохранение — проблемы**

Система здравоохранения производит общественное благо через действующих лиц (врачи и другой медицинский персонал, фармацевтические компании), которые часто являются по существу негосударственными субъектами. Здравоохранение предназначено для лиц (пациентов), систематически пребывающих в неведении относительно того, когда им понадобится воспользоваться его услугами и по определению обладающих меньшей, чем исполнители услуги (врачи) информацией о потребности в лечении. Эти условия систематической неопределенности, асимметричной информации и большого количества разноплановых действующих лиц<sup>19</sup> обуславливают необходимость широкого государственного регулирования сектора здравоохранения — от необходимости обеспечения определенного уровня доступа к бесплатному здравоохранению до регистрации медикаментов, согласования цен на них, а также управления или надзора за системой финансирования здравоохранения. И, наконец, немаловажно, что здравоохранение поглощает огромное количество государственных средств — обычно от 5 до 15 процентов

---

<sup>19</sup> Саведофф и Хуссман (2006).

государственных доходов. Все эти факторы, объединенные вместе, создают среду, потенциально сильно подверженную коррупции.

#### **а) Основные действующие лица**

Тема коррупции в здравоохранении обширна и сложна. Она может проявиться во многих формах — от неформальных платежей пациентов за обычное больничное лечение до использования персонала и помещений в целях определенной избирательной кампании. Диаграмма в Приложении 1, представленная Саведофф и Хуссманн (2006), приводит обзор основных действующих лиц в системе здравоохранения и типы коррупции, которые могут возникнуть между ними.

Как наглядно показывает диаграмма, существует 6 основных действующих лиц:

- **Государственный регулирующий орган** главным образом санкционирует регистрацию медикаментов и медицинских приборов (оборудования), решает, какие лекарства оплачиваются государством (или в каком размере каждое лекарство оплачивается государством, а в каком — самим пациентом), а также утверждает цены на лекарства и оборудование.

- **Плательщик** финансирует предоставление услуг здравоохранения — от покупки медикаментов до оплаты услуг врачей за предоставляемые услуги. В большинстве стран есть два вида плательщиков — государственные и частные.

- **Исполнитель** — это тот, кто оказывает медицинские услуги, т.е. больницы, врачи, медсестры и другой медицинский персонал.

- **Пациенты** принимают медицинскую помощь от исполнителей.

- **Поставщики медикаментов и оборудования** (фармацевтические компании) обеспечивают исполнителей медикаментами, лекарствами, оборудованием.

- **Другие поставщики** предоставляют товары и услуги, по своей природе не связанные с здравоохранением; это может быть все, что угодно — от недвижимости до компьютеров.

#### **б) Основные формы коррупции**

Согласно диаграмме, множество типов коррупции может возникнуть между действующими лицами в системе здравоохранения. Ниже приводится список (далеко не исчерпывающий) типов коррупции, классифицированный по взаимодействию между действующими лицами в системе:

##### **і) Регулирующий орган — Плательщик**

- взятка уполномоченному регулирующего органа, чтобы он не обратил внимание на неправильное использование фондов государственного медицинского страхования;

- сговор о присвоении средств, выделенных на здравоохранение, между уполномоченным регулирующего органа и чиновником,

ответственным за управление этими средствами (из министерства здравоохранения или медицинской страховой компании).

**ii) Регулирующий орган — Поставщик медикаментов/оборудования**

- взятка уполномоченному регулирующего органа, чтобы обеспечить регистрацию медикаментов/медицинского оборудования;
- взятка уполномоченному регулирующего органа, чтобы определенные медикаменты/медицинское оборудование оказались в списке на финансирование из государственных средств.

**iii) Регулирующий орган — Исполнитель**

- взятка государственному инспектору от медицинских учреждений или врачей, чтобы он не обратил внимание на несоответствие стандартам и нормам здравоохранения.

**iv) Плательщик — Исполнитель**

- взятка министерству здравоохранения или медицинской страховой компании, чтобы они действовали в сговоре или не обращали внимание на то, что медицинскому учреждению выделено больше, чем положено, средств.

**v) Исполнитель — Поставщик медикаментов/оборудования**

- предоставление привилегий врачам со стороны фармацевтических компаний в обмен на то, врачи прописывают определенный лекарственный препарат/оборудование или прописывают его в чрезмерных объемах.

**vi) Исполнитель — Пациенты**

- неформальные платежи врачам со стороны пациентов за оказание медицинской помощи, на которую пациенты и так имеют право.
- неформальные платежи врачам со стороны пациентов в обмен на доступ к медицинской помощи повышенного качества.

Этот список (и этот документ) не затрагивает проблемы коррупции с участием «других поставщиков», полагая, что эти вопросы в достаточной мере должны регулироваться стандартными нормативами о государственных закупках, в т.ч. с использованием наиболее продвинутых приемов — электронных закупок<sup>20</sup>. Также не рассматриваются вопросы подделки документов или недекларирование пациентами всех своих доходов, поскольку это не коррупция в смысле взаимодействия пациента и исполнителя как, например, дача взятки за утаение данных фактов. Не затрагиваются и другие формы коррупции — например, взятки при принятии на работу в медицинские учреждения (продажа должностей).

---

<sup>20</sup> Исследование Всемирного Банка по системе электронных закупок на основе торгов, внедренной в Чили показало, эта система привела к «огромной экономии и помогла расширить доступ бедных к основным лекарствам...». Клер Коэн и Монтойя (2001), стр. 1.

Вместо этого, данная работа фокусирует внимание на некоторых пунктах приведенного выше списка, а именно трех основных сферах коррупции, наиболее часто обсуждаемых в литературе и особенно в контексте стран с переходной экономикой:

- неформальные платежи врачам со стороны пациентов за оказание медицинской помощи, на которую пациенты имеют формальное право;
- подкуп регулирующего органа со стороны фармацевтических компаний в обмен на регистрацию медикаментов/медицинского оборудования и помещение определенных медикаментов в список основных лекарств, целиком или частично финансируемых государством;
- подкуп врачей или медицинских учреждений со стороны фармацевтических компаний в обмен на выписывание их лекарств или выписывание их в чрезмерных объемах, а также на закупку у них лекарств.

Эти сферы коррупции выбраны по четырем основным причинам. Во-первых, согласно имеющимся источникам информации, эти формы коррупции наиболее актуальны или широко распространены в системах здравоохранения стран с переходной экономикой (см. пункт в ниже). Во-вторых, исследования показывают, что неформальные платежи пациентов врачам называются как тип коррупции, систематически проявляющийся в этих странах. В-третьих, отбор, категоризация и поставка медикаментов и медицинского оборудования является, несомненно, крупнейшей отдельно стоящей статьей расходов на здравоохранение; по данным Вианн, правительства обычно выделяют только на лекарства 20–50% от всего бюджета на здравоохранение<sup>21</sup>. В четвертых, опять же цитируя Вианн:

*В этих сферах не только теряются огромные средства; они также напрямую влияют на здоровье в плане сокращения качества медицинской помощи и доступа к услугам особенно бедных слоев населения<sup>22</sup>.*

### **в) Коррупция в здравоохранении стран с переходной экономикой**

По всеобщему признанию коррупция в системе здравоохранения стран с переходной экономикой является серьезной проблемой, в странах бывшего Советского Союза она носит системный характер. Как показывают результаты исследования, данные которого приводятся в Глобальном Отчете по Коррупции Transparency International, неформальные платежи пациента врачу составляют

---

<sup>21</sup> Данные, приведенные в Вианн (2002), стр. 78.

<sup>22</sup> Viann (2002), pp. 29–30.

84% всех расходов на здравоохранение в Азербайджане, 35–40% в Грузии и 56% в Российской Федерации<sup>23</sup>. По другим данным исследования, более 60% граждан стран СНГ признаются, что делали подобные платежи, а в Армении эта цифра приближается к 90%<sup>24</sup>. В рамках исследований «Барометр Новой Европы» Центра изучения государственной политики, проведенном в 2004 г., было выявлено, что 93% россиян считают свою систему здравоохранения очень плохой или не очень хорошей. Результаты исследования и по другим странам показывают связь между оценкой качества здравоохранения и общим представлением о коррупции в стране<sup>25</sup>.

Существует также достаточное подтверждение тому, что коррупция в сфере здравоохранения не ограничивается только платежами пациентов врачам и является серьезной проблемой в России. На фоне немалых утечек из бюджета на здравоохранение (см. раздел 5), коррупция в системе финансирования здравоохранения недавно проявилась в крупном скандале, когда высшие чиновники Федерального Фонда Обязательного Медицинского Страхования были арестованы по подозрению в принятии взяток от региональных подразделений фонда и фармацевтических компаний.

### **3. Общая организация системы здравоохранения: финансирование и стимулы**

Прежде, чем обсуждать, как бороться с коррупцией в трех описанных выше сферах, необходимо осознать, что меры по борьбе с коррупцией в системе здравоохранения нельзя ни изолировать, ни «привязать» к общей политике в системе здравоохранения. Для успешной борьбы с коррупцией в системе здравоохранения необходимо:

- определить четкие, понятные для общественности цели и обязательства;
- определить четкие механизмы и правила достижения этих целей и выполнения обязательств;
- создать систему финансирования, способствующую достижению этих целей на практике в условиях ограниченного финансирования.

Другими словами, необходимо разработать такую систему, которая на самом деле позволяла бы здравоохранению функционировать в официально очерченных рамках. Гораздо более уязвимы для коррупции системы, в которых существует большой разрыв между а) услугами по здравоохранению, которые формально может получить население и б) фактической способностью системы предоста-

---

<sup>23</sup> Аллан, Даваки и Массалиос (2006), стр. 64.

<sup>24</sup> Вианн (2002), стр. 20.

<sup>25</sup> Роуз (2006), стр. 40–41.

вить услуги по здравоохранению согласно формально утвержденным стандартам. Одним из ярких примеров этого служит система здравоохранения в бывшем Советском Союзе. СССР стал первым в мире государством, которое конституционно гарантировало всем гражданам право на бесплатное здравоохранение. Тем не менее, система никогда не выделяла достаточно ресурсов, чтобы на практике обеспечить такой высокий стандарт здравоохранения, и начиная с 70-х годов, доля ВВП, выделяемая на оказание медицинских услуг, упала. Более того, сама система была выстроена таким образом, что предпочтение отдавалось, и ресурсы чрезмерно тратились на одни типы услуг в сфере здравоохранения (главным образом, стационарному лечению) за счет других (особенно первичного медицинского обслуживания). Одним из основных последствий влияния данных системных факторов стала *фактическая* институализация неформальных платежей пациентам врачам или медицинским учреждениям за доступ к услугам, которые формально пациент должен был получать бесплатно.

Полноценная дискуссия об организации системы здравоохранения лежит далеко за пределами темы данной работы. Необходимо подчеркнуть, что важно создать систему, базирующуюся на ясных, прозрачных и внутренне непротиворечивых принципах предоставления услуг и возмещения издержек. Какой бы тип системы не был в итоге избран, например — система, которая более тяготеет к всеобщему бесплатному здравоохранению или к более широкому участию граждан в непосредственной оплате первичных медицинских услуг — если система не будет соответствовать стандартам, она будет создавать стимулы, прямо или косвенно способствующие коррупции.

#### **4. Ключевые сферы коррупции**

В этом разделе обсуждаются три сферы коррупции, которые были выделены в данной работе для пристального рассмотрения, а также подчеркиваются самые необходимые меры по борьбе с коррупцией в этих сферах.

##### **а) Неформальные платежи**

Льюис определяет неформальную оплату медицинских услуг как «плату организациям или частным лицам наличными или в виде подарков вне официально принятых каналов оплаты за услуги, которые должны обеспечиваться системой государственного здравоохранения»<sup>26</sup>. Это широко распространенное явление во всех пост-коммунистических странах, и, как показано в разделе 2в, характерно для стран бывшего Советского Союза. В то время как продолжаются законодательные дебаты на тему — являются ли небольшие неформальные подарки в благодарность за лечение проявлениями коррупции —

---

<sup>26</sup> Льюис (2000), р. в.

здесь мы исходим из того, что все неформальные подарки и платежи считаются проявлениями коррупции или создают условия для зависимости оказания услуг здравоохранения от таких платежей.

Как видно из раздела 3, в системах здравоохранения, стремящихся предоставить больше услуг, чем может быть профинансировано из бюджета, неформальная оплата возникает с большой вероятностью в качестве механизма получения пациентами медицинских услуг, которые формально они должны получить в любом случае, и который мотивирует врачей предоставлять такие услуги за отдельную плату.

Одним из часто рекомендуемых решений проблемы неформальных платежей является введение официальных тарифов, как способа «формализовать» неформальные платежи. В то время как введение официальных тарифов может быть способом увеличения прибыли и выравнивания баланса между формальными и фактическим правом на получение услуг здравоохранения, эта мера не может служить панацеей в борьбе с неформальными платежами. Хотя такие тарифы могут остудить желание пациента заплатить врачу «из-под полы», они не обязательно уменьшают желание врачей требовать такой оплаты, ввиду отсутствия улучшения их собственной ситуации. Более того, проводя подобные реформы, необходимо тщательно отслеживать их влияние на слои населения с низким уровнем дохода.

Из этого следует еще одна причина неформальных платежей — неадекватная оплата труда врачей и прочего медицинского персонала. Согласно данным Энсора и Дюран-Морено, доход врачей в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) превышает среднедушевой доход в 2,5–4 раза, тогда как в странах Восточной Европы доходы врачей не превышают среднедушевого<sup>27</sup>. Тенденция в менее богатых странах непропорционального финансового вознаграждения врачей по сравнению с уровнем их профессиональной ответственности и ожидаемыми от них стандартами работы, а также легкость, с которой врачи могут требовать от пациентов дополнительной оплаты, служит хорошим уроком для разработчиков антикоррупционной стратегии. Поэтому, в дополнение к необходимости обещать населению только тот объем услуг, который реально может обеспечить существующая система финансирования, врачи и другие ключевые медицинские работники должны получать такое вознаграждение, чтобы их официальный доход серьезно не отставал от «желаемой зарплаты» — проще говоря, от уровня дохода, который они считают адекватным своему труду.

Однако, парадокс в странах с широко распространенными неформальными платежами, заключается в том, что «справедливое

---

<sup>27</sup> Энзор и Дюран-Морено (2002), стр. 115.

вознаграждение» врачей, а также введение официальной оплаты за медицинские услуги может быть неосуществимо по политическим причинам. В тех случаях, когда возможно лишь частичное осуществление этих мер, существенную роль играют другие конкретные методы предотвращения коррупции. Наиболее важные из них можно разделить на две категории: меры по увеличению прозрачности и введение эффективного механизма обжалования.

#### *Два вида прозрачности*

Меры по увеличению прозрачности являются важнейшим антикоррупционным механизмом во всех сферах здравоохранения. В плане борьбы с неформальными платежами, прозрачность осуществляется двумя способами. Во-первых, четкое изложение прав пациента и активное распространение информации об этих правах может стать важным сдерживающим фактором на пути неформальных платежей за лечение, на которое пациент имеет право.

Во-вторых, большую практическую пользу приносят более конкретные меры по распространению информации о медицинском обслуживании. Хорошим примером такого подхода служит пилотный проект, осуществленный в Хорватии в 2004–2005 гг. с целью борьбы с коррупцией с помощью публикации списков очередников на операции<sup>28</sup>. Больницы обязали предоставлять пациентам информацию об их месте в списке очередников на операцию, а также размещать такие списки на всеобщее обозрение в регистратурах. Пациентам, желающим сохранить свою личность в тайне, были присвоены номера. Согласно предварительной оценке, проект оказал мощное влияние на ситуацию.

#### *Механизмы обжалования*

Несмотря на жизненную необходимость мер по усилению прозрачности в сфере предоставления медицинских услуг, они могут быть неэффективными, если пациенты не могут обжаловать непорядочное поведение или взяточничество медицинского персонала. Во время проведения проекта с открытыми списками очередников в Хорватии, TI Хорватия открыли горячую линию для мониторинга проекта, на которую за первые несколько месяцев поступило более 90 звонков, касающихся списков в одной из больниц.

#### **б) Коррупция регулирующей организации в сфере здравоохранения**

Связь между фармацевтическими компаниями и государственными регулирующими органами является ярким примером уязвимо-

---

<sup>28</sup> Вайэн (2006) стр. 55.



сти системы здравоохранения для коррупции. Государственный регулирующий орган (например, Администрация по пищевым продуктам и лекарственным препаратам США или Чешский Государственный Институт Контроля за Лекарственными Веществами) регистрирует лекарственные препараты, производимые фармацевтическими компаниями и решает, какие из этих лекарственных препаратов будут предоставляться пациентам за счет государства («основные лекарственные препараты»). Регулирующий орган также выполняет другие задачи, которые могут быть подвержены влиянию коррупции, например, надзор за клиническими исследованиями, но в данном контексте они не рассматриваются.

Меры по предотвращению коррупции в отношении регулирующего органа и фармацевтических компаний, можно разделить на две основные группы:

**i) Критерии и процедуры регистрации и отбора лекарственных препаратов**

Работа комитетов по отбору лекарственных препаратов является превосходной целью для коррупции, поскольку их решения имеют огромное коммерческое значение для фармацевтических компаний. С целью уменьшить предвзятость комитетов по отбору лекарственных препаратов — или, иначе — дать им возможность принимать решения на основании здравого анализа и объективных критериев — предлагаются и внедряются различные механизмы.

*Критерии и процедуры регистрации лекарственных препаратов*

Всемирная Организация Здравоохранения определила минимальный список критериев, необходимый для обеспечения прозрачности процесса регистрации лекарственных препаратов<sup>29</sup>:

- список всех зарегистрированных фармацевтических препаратов и информатизация процесса регистрации фармацевтических препаратов, включающая четко определенный необходимый минимум информации, такой как описание препарата (включая исходное название и описание свойств препарата), название компании-производителя, дату регистрации, а также название и контактную информацию компании, регистрирующей лекарственный препарат;
- письменное описание процедур подачи и оценки заявки на регистрацию медицинской продукции, описывающей последующий процесс и необходимые взносы;
- стандартная форма заявки, доступная для всех желающих в государственных учреждениях или на сайте в Интернете;

---

<sup>29</sup> ВОЗ (2006), стр. 8.

- формально утвержденный и действующий комитет, ответственный за регистрацию фармацевтической продукции, состоящий из профессионалов с техническими навыками, который проводит регулярные собрания;
- существование механизма, согласно которому после принятия решения, ответственные комитеты предоставляют в письменном виде официальную документацию по всем решениям относительно заявок, и при необходимости — объяснения причины отказа.

#### *Отбор «основных лекарственных препаратов»*

Включение лекарственного средства в список препаратов, которые выдаются бесплатно — т. е., полностью или по крайней мере частично субсидируются из государственного бюджета на здравоохранение — может рассматриваться фармацевтической компанией как большой приз, поскольку по существу гарантирует, что лекарство будет прописано врачом в случае соответствующего заболевания и оплачено за счет налогоплательщиков.

По этой причине ключевым антикоррупционным механизмом в этой ситуации станет составление списков основных лекарственных препаратов на основании объективных критериев. Минимальным стандартом являются критерии ВОЗ по отбору лекарственных препаратов в списки основных лекарств, а именно: соответствие преобладающим в данной местности заболеваниям; доказанная эффективность и безопасность; положительные примеры благотворного действия в различных условиях применения; адекватное качество, заключающиеся в биологической совместимости и стабильности; хорошее соотношение «цена-качество» в плане затрат на полный курс лечения; а также предпочтение широко известным препаратам с хорошими фармако-кинетическими свойствами<sup>30</sup>. По утверждению Клэр Коэн, Австралия и Канада значительно улучшили объективность процесса отбора лекарственных препаратов с помощью «фармако-экономики», или исследования результатов, в котором для сравнения экономического эффекта различных фармацевтических препаратов или для сравнения медикаментозной терапии с другими видами лечения используется анализ соотношений «цена-качество», «цена-эффективность» и «цена-практическая польза»<sup>31</sup>.

Минимальным условием действенности описанных выше подходов являются правила и процедуры, призванные обеспечить профессионализм и независимость отборочных комитетов:

---

<sup>30</sup> Клэр Коэн (2006), стр. 81.

<sup>31</sup> Там же, стр. 80–81.

*Комитеты по отбору лекарственных средств должны состоять из непредвзятых людей, обладающих соответствующими техническими навыками. Необходимо обязать членов комитетов информировать о любых конфликтах интересов; собрания комитетов должны проходить регулярно, и результаты должны предаваться широкой огласке, чтобы общественность была в курсе происходящего. Протоколы собраний должны размещаться в Интернете, а сами решения должны быть четко аргументированы. В случае возникновения потенциальных отклонений, должна существовать возможность апелляции для обеспечения справедливой процедуры рассмотрения<sup>32</sup>.*

В дополнение в вышесказанному, регулирующие органы могут применять строгие правила относительно любых контактов и встреч между своими сотрудниками и представителями фармацевтических компаний — например, наложение запрета на такие встречи на территории регулирующей организации или компании, кроме случаев, когда встреча проходит в присутствии официального уполномоченного регулирующей организации, обязанности сотрудников регулирующей организации и фармацевтических компаний сообщать о фактах других встреч и т. п.

#### **в) Склонение к коррупции врачей и медицинских учреждений фармацевтическими компаниями**

Влияние, которое оказывает фармацевтическая промышленность на работу врачей и медицинских учреждений, приводит к значительному росту коррупции. В этом подразделе рассматриваются такие случаи коррупции, как предоставление привилегий врачам в обмен на прописывание определенных лекарств, либо прописывание их сверх меры, а также стимулирование персонала, ответственного за закупки, в обмен на манипуляцию с ценами на препараты, либо закупку чрезмерного количества препаратов. Клэр Коэн цитирует исследование, в котором приводится зависимость между количеством контактов врачей с фармацевтическими компаниями и прописывание больным препаратов, произведенных этими компаниями. Регулирующие органы США и Великобритании в последнее время предприняли меры по устранению такого влияния компаний на медицинских работников<sup>33</sup>.

#### *Корруптивное поведение врачей*

Врачам в какой-то мере необходимы контакты с фармацевтическими компаниями, чтобы получать необходимую информацию о производимых ими препаратах, медицинских инструментах или оборудовании.

---

<sup>32</sup> Там же, стр. 81.

<sup>33</sup> См. Например Комитет по отбору в сфере здравоохранения Палаты Общин Великобритании (2005); Кассирер (2006).

довании. Однако, зачастую такие контакты перерастают в нездоровые отношения, которые оказывают негативное влияние на методы лечения, в особенности в плане прописываемых пациентам препаратов. Для ограничения влияния фармацевтических компаний на врачей требуется внедрение следующих мер:

- саморегулирование и этические кодексы, принятые и задействованные на практике самими фармацевтическими компаниями и их торговыми ассоциациями — по принципу, что ограничение для всех компаний более выгодно для всех, чем отсутствие такого ограничения;
- формальные ограничения действий, направленных на маркетинг и продвижение фармацевтическими компаниями своей продукции в медицинских учреждениях;
- запрет или ограничение на распространение врачами определенных препаратов в медицинских учреждениях;
- избежание конфликта интересов врачей, вступающих в недопустимые деловые отношения или занимающих пост в фармацевтической компании, получая выгоду от ее деятельности (например, владение акциями или контракты на консультационные услуги);
- в особенности — запрет на поездки врачей, оплаченные за счет фармацевтических компаний — например, на конференции в экзотические страны;
- отслеживание выписки рецептов силами специальных надзорных медицинских комитетов или советов граждан.

Не стоит говорить, что если в медицинских институтах врачей не будут обучать стандартам, которым они должны соответствовать, и объяснять, почему они должны так поступать, шансы победить коррупцию будут незначительны. Более того, как отмечает Уильямс: «Если все заинтересованные стороны не будут сотрудничать в борьбе с конфликтом интересов в сфере здравоохранения, вряд ли можно ожидать какого-то прогресса»<sup>34</sup>.

### *Коррупция в сфере закупок*

В данном исследовании тема коррупции в сфере закупок в здравоохранении не раскрывается достаточно полно. В этом подразделе лишь вкратце рассматриваются вопросы закупок препаратов и лекарственных средств, в особенности количество закупаемых препаратов и закупочные цены. И снова, в дополнение к введению стандартных процедур и систем надзора за закупками, большую роль могут сыграть меры по увеличению прозрачности. Правительство Аргентины внедрило практику мониторинга действующих цен на медицинские поставки для больниц, распространяя эту информацию среди меди-

---

<sup>34</sup> Уильямс (2006), стр. 96.

цинских учреждений. Цены на отслеживаемые препараты сразу же упали на 12% и оставались ниже начального уровня в течение всего периода мониторинга<sup>35</sup>. Не существует убедительных аргументов против полной открытости этих цен для общественности, как, например, в Чилийской системе закупок, о чем упоминается в разделе 2б.

## **5. Уроки для Российской Федерации**

В данном разделе кратко описываются уроки, которые следует учитывать при реформировании системы здравоохранения в России. Российская система здравоохранения в настоящее время находится на важном перепутье. В начале 90х годов были инициированы реформы с целью замены или дополнения прямого государственного финансирования здравоохранения и перехода на финансирование страховыми компаниями, а именно Федеральным Фондом Обязательного Медицинского Страхования (ФФОМС) и его территориальными подразделениями, при этом законодательно допускалось вовлечение частных страховщиков. Был установлен налог с фонда оплаты труда в размере 3,6% от заработка для финансирования страховщика. Однако, не вдаваясь в подробности, следует заметить, что реформа так и не была полностью реализована; и в то время как гражданам все еще формально гарантировалось бесплатное здравоохранение, в системе наблюдался значительный дефицит финансирования. Трагейкс и Лессоф (2003) приводят данные, что для оказания услуг на заявленном уровне налог с фонда оплаты труда должен был быть удвоен до 7% . По данным ВОЗ в 2003 г. в России на здравоохранение было выделено \$167 на душу населения, при этом в Германии и Франции<sup>36</sup> эта цифра составляет \$3000. Финансирование оказания первичной помощи было особенно проблемным.

Следует процитировать оценку ситуации в 2003г., данную Трагейкс и Лессоф:

*Примерно по прошествию десятилетия после вступления в силу законодательства о медицинском страховании, система финансирования здравоохранения в Российской Федерации все еще находится в состоянии изменения и преодоления трудностей. Механизмы финансирования и закупки, предусмотренные законом, не были полностью введены ни в одном из регионов.... Единственный компонент запланированной системы, который в настоящее время функционирует по большей части как и ожидалось — роль территориаль-*

---

<sup>35</sup> Вианн (2006), стр. 52. Вианн также ссылается на инструмент мониторинга цен на медикаменты, разработанный ВОЗ и организацией Health Action International и который может использоваться другими организациями для мониторинга цен.

<sup>36</sup> Москову Таймз, 4 декабря 2006 г.

ных фондов в сборе налога на фонд оплаты труда (премиальный взнос)... Что касается остальных компонентов, в них проявляется сочетание элементов старой и новой системы финансирования со значительными вариациями темпов перехода на местах и относительным успехом реализации... В некоторых регионах новая система финансирования вообще не была внедрена; в других — она затронула только часть районов... Обязательное страхование и покрытие всего населения номинально было осуществлено, хотя оплата за него произведена далеко не полностью — страховыми ли компаниями, территориальными подразделениями фонда или местными органами здравоохранения в случае с неработающими гражданами<sup>37</sup>.

Неудивительно, что такая система здравоохранения не приблизилась к восполнению потребности в рациональной модели, описанной в разделе 3. Неудивительно также, что система помогла упрочить феномен широко распространенных неформальных платежей, о которых говорится в разделе 2в. Более того — по данным отчета Энсор и Дуран-Морено от 2002 г., неизвестно, как было израсходовано до 30% федерального бюджета на здравоохранение, т.е. эти средства не были использованы по назначению<sup>38</sup>.

На ФФОМС была возложена ответственность за управление государственной программой ДЛО, инициированной в 2005г., в рамках которой финансируется обеспечение лекарstwами пенсионеров и других малоимущих граждан. В течение 2006г. Фонд неоднократно подвергался нападкам, поскольку задержка выплаты дистрибьютерам приводила к дефициту основных лекарств. На фоне этого в декабре 2006 г. разгорелся крупный скандал, когда Директор ФФОМС, его заместители и главы нескольких департаментов были арестованы и обвинены в организованной коррупции и злоупотреблениях властью. Чиновники обвинялись в принятии взяток от территориальных подразделений ФФОМС, фармацевтических компаний и поставщиков. Аналитики полагают, что с помощью взяток фармацевтические компании намеревались обеспечить себе место в схеме ДЛО<sup>39</sup>. Если факты подтвердятся, скандал сделает очевидным, что коррупция процветает в самых высоких кругах системы здравоохранения и фармацевтических компаний<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Трагейкс и Лессоф (2003), стр. 77.

<sup>38</sup> Энсор и Дуран-Морено (2002), стр. 113.

<sup>39</sup> Глобал Инсайт, «Коррупционный скандал разворачивается — арестован Глава фонда обязательного медицинского страхования», <http://www.globalinsight.com/SDA/SDADetail7563.htm>.

<sup>40</sup> Скандал вызван новостью, что МВД расследует возможное присвоение десятков миллионов долларов, предназначенных для оплаты отдыха детей в санаториях и на курортах. (Москоу Таймс, 11 декабря 2006г.)

### *Национальный Проект в области Здравоохранения*

В сентябре 2005 года в рамках амбициозной реформы здравоохранения по инициативе Президента В.В. Путина был дан старт Национальному проекту в области здравоохранения. В рамках проекта дополнительное финансирование (по последним данным СМИ оно удвоится) будет направлено на увеличение зарплат участковых врачей и медсестер, новое оборудование для клиник и строительство четырех новых современных высокотехнологичных медицинских центров в крупных городах. Кроме того, планируется вдвое сократить количество специалистов, упор будет сделан на совершенствование первичной помощи и профилактику.

Масштабы Национального Проекта по Здравоохранению впечатляют; и если все пойдет, как задумано, и пробелы в существующей системе будут восполнены, Проект окажет существенное влияние на искоренение практики неформальных платежей. Уже сейчас, однако, поступают жалобы на несправедливые критерии отбора персонала, которому будет повышена зарплата. Остается неясным, есть ли у Проекта ясное видение системы финансирования здравоохранения. ФФОМС не был ликвидирован и не претерпел изменений в ходе реформы, в то время как финансирование многих медикаментов по системе ДЛО, ранее финансируемых Фондом, теперь осуществляется Проектом. И что наиболее важно — неясно, будут ли выплаты в рамках Проекта производиться как запланировано; недавно в прессе появилась информация о том, что клиники Московской области так и не получили обещанного нового оборудования.

### **Заключение: необходимость продуманной реформы, основанной на данных анализа**

В данном документе раскрываются основные подходы и меры для преодоления коррупции в здравоохранении, и подчеркивается особая важность создания и финансирования рациональной и последовательной системы, а также некоторых конкретных антикоррупционных мер. Что касается Российской Федерации, как показывает обобщение опыта до сегодняшнего дня, если значительное увеличение финансирования здравоохранения не сопровождается кардинальной реформой всей системы финансирования отрасли, и тщательно не отработан процесс регистрации и отбора лекарственных средств — большая часть средств может просто оказаться не там, где они должны быть. Поскольку случаи коррупции и утечек из бюджета уже имели место, необходимо провести исследование денежных потоков в системе здравоохранения — например, при помощи Исследований «Отслеживание Государственных Расходов» — для выявления рисков и разработки (или, по крайней мере, корректировки) реформ соответствующим образом.

## Приложение 1: Действующие лица в системе здравоохранения и коррупционные связи между ними



Таблица 1. Пять ключевых действующих лиц в сфере здравоохранения.  
Источник: Саведофф и Хуссманн (2006), стр. 7



## **Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере здравоохранения**

*Талапина Э.В., старший научный сотрудник  
Института государства и права Российской  
академии наук, кандидат юридических наук*

По всеобщему признанию, коррупция в системе здравоохранения стран с переходной экономикой является серьезной проблемой, а в странах бывшего Советского Союза она носит системный характер. Как показывают результаты исследования, данные которого приводятся в Глобальном Отчете по Коррупции Transparency International, неформальные платежи пациента врачу составляют 84% всех расходов на здравоохранение в Азербайджане, 35-40% в Грузии и 56% в Российской Федерации. По другим данным исследования, более 60% граждан стран СНГ признаются, что делали подобные платежи, а в Армении эта цифра приближается к 90%. В рамках исследований «Барометр Новой Европы» Центра изучения государственной политики, проведенном в 2004 г., было выявлено, что 93% россиян считают свою систему здравоохранения очень плохой или не очень хорошей. Результаты исследования и по другим странам показывают связь между оценкой качества здравоохранения и общим представлением о коррупции в стране.

Статья 41 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Установлено, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Однако конституционное право реализуется недолжным образом. Слабость системы государственного здравоохранения, проблемы с ее финансированием, незавершенность реформы медицинского страхования, недостаточная правовое регулирование услуг частной медицины создают почву для коррупции в этой сфере. По данным ВЦИОМ наиболее часто россияне дают взятки медицинским работникам — 51%. И это общая проблема. В Докладе о положении дел с коррупцией в мире (2006 г.), подготовленном неправительственной организацией «Трансперенси Интернешнл», отмечается, что размеры коррупции в здравоохранении значительны и в бедных, и в богатых странах.

Взятки медработникам относятся к бытовой коррупции, но это не снижает их общественной опасности. По сообщениям ИА «Телеин-

форм», около 30 млн. россиян не смогли получить медицинскую помощь из-за отсутствия у них средств на взятки медицинским работникам.

Таким образом, обеспечение реализации гражданами России права на охрану здоровья и на получение бесплатной медицинской помощи является одной из первоочередных задач противодействия коррупции в сфере здравоохранения.

Нарушения при закупках медицинского оборудования в рамках реализации Национального проекта «Здоровье» были выявлены Счетной палатой Российской Федерации. В отчете Счетной палаты «О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на централизованные закупки оборудования и медикаментов для нужд здравоохранения» сделан вывод о том, что централизованные закупки ряда лекарственных препаратов и медицинского оборудования произведены с нарушением действующего на тот момент законодательства, а именно Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Так, победителем конкурса признавались организации, не соответствующие требованиям, установленным действующим законодательством и конкурсной документацией организатора торгов к участникам конкурсов; нарушались сроки проведения конкурсов; осуществлялись закупки медицинской продукции без процедуры конкурсных торгов.

Таким образом, злоупотребления при осуществлении централизованной закупки оборудования и медикаментов обусловлены не столько недостатками законодательного регулирования в сфере закупок, сколько грубым его нарушением. Кроме того, на сегодняшний день отсутствует достаточный объем материала о применении нового Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступившего в силу 1 января 2006 года.

Такое положение дел в сфере здравоохранения ставит задачу его реформирования с одновременным исключением коррупционных рисков. Для этого одним из направлений проекта РУКОЛА-2 стала разработка законодательных предложений по борьбе с коррупцией в сфере здравоохранения. Данная работа была проведена в несколько этапов. Сначала российские эксперты (Талапина Э.В., Санникова Л.В.) проанализировали российское законодательство в сфере здравоохранения на коррупциогенность. Результаты их анализа оценены европейским экспертом (К.Рид). Каждый эксперт сделал также предложения о совершенствовании законодательства в сфере здравоо-

хранения с целью предупреждения коррупции. Затем на этой основе сформулированы сводные предложения всех экспертов проекта.

Анализ коррупционности (антикоррупционная экспертиза) российского законодательства о здравоохранении» проводился на основе методического документа под названием «Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта» (ЦСР, 2004). При этом были учтены такие особенности анализируемой сферы законодательства, как ее комплексность, наличие большого количества подзаконных актов, а также сложившиеся в реальности коррупционные схемы. Непосредственным предметом анализа стали Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07.1993 года (далее — Основы законодательства), ряд норм Гражданского кодекса (в части договора об оказании услуг) и Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

В результате антикоррупционной экспертизы в Основах законодательства об охране здоровья граждан обнаружены следующие **типичные коррупционные факторы**.

Во-первых, широта дискреционных полномочий, которая выражается в отсутствии разграничения компетенции законодательных и исполнительных органов. Отсюда — высокая вероятность произвольной трактовки и передачи на подзаконный уровень регулирования отношений общего характера, что также может вести к дублированию компетенции. Широта дискреционных полномочий наблюдается и в ст. 34 Основ законодательства, согласно которой принудительное оказание медицинской помощи вплоть до изоляции граждан без их согласия допускается в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, страдающих тяжелыми психическими расстройствами или лиц, совершивших общественно опасные деяния на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Как известно, общественно опасными деяниями являются и административные правонарушения, что создает предпосылки для nepозволительно вольного применения данной статьи.

Во-вторых, наличие правовых пробелов. Вообще, законодательство в сфере здравоохранения содержит много пробелов, регулирование которых восполняется на подзаконном уровне. Например, на уровне закона отсутствуют правила лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности, или правила производства независимой медицинской экспертизы.

В-третьих, содержится много отсылочных и бланкетных норм, что является следствием рамочного, декларативного характера Основ

законодательства. Согласно этому нормативному акту Правительство Российской Федерации и уполномоченные органы власти получили широкие нормотворческие полномочия, что не всегда оправдано.

В-четвертых, Основы законодательства предъявляют завышенные требования к лицам, обращающимся за медицинской помощью. Например, ст. 39 формулирует право на оказание скорой медицинской помощи при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях). Такой открытый перечень, с одной стороны, может толковаться в пользу обращающегося лица, но с другой — дает право отказа в медицинской помощи, если медицинский работник посчитает, что данное заболевание (по его мнению) не требует срочного вмешательства медика.

В-пятых, отсутствие административных процедур. В частности, не определена процедура реализации права детей, подростков, учащихся, инвалидов и пенсионеров, занимающихся физической культурой, на бесплатный медицинский контроль (ст. 20). Отсутствует процедура и в статье 52, где говорится о праве гражданина заявить ходатайство перед тем органом, который назначил судебно-медицинскую или судебно-психиатрическую экспертизу, включить в состав этой экспертной комиссии дополнительного специалиста соответствующего профиля.

В-шестых, присутствует юридико-лингвистическая коррупционность. Речь идёт о тех терминах, употребление которых вызывает некие двусмысленные трактовки и может на практике приводить к коррупционным проявлениям. Так, в статьях 24 и 31 говорится о праве граждан на получение информации о состоянии своего здоровья в доступной для них форме. Как правило, «доступность формы» понимается как доведение этой информации на родном языке для пациента, чего явно недостаточно.

В-шестых, нет норм, устанавливающих конкретные меры ответственности за нарушения. Ответственность работников здравоохранения декларируются, но не указываются формы, объем, основания, условия наступления ответственности (ч. 6 ст. 58, ч. 1 ст. 66, ч. 1 ст. 68 Основ).

В-седьмых, имеется определение компетенции по формуле «вправе», а именно согласно ст. 34 в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния, могут быть применены принудительные меры медицинского характера на основаниях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации. Такая формулировка позволяет варьировать действия соответствующих уполномоченных лиц, которые даже при наличии оснований формально вправе не применять принудительные меры медицинского характера.

В-восьмых, обнаружены нормативные коллизии. В 56 статье говорится, что запрещение занятий частной медицинской практикой производится по решению органа, выдавшего разрешение на занятие частной медицинской практикой или суда. Между тем, согласно КоАП Российской Федерации запрещение занятия определенной деятельностью является административным наказанием, которое назначается только судом.

В-девятых, в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан отсутствуют нормы, предусматривающие проведение конкурсных (аукционных) процедур в области здравоохранения, например, в сфере размещения государственного заказа на оказание некоторых видов медицинской помощи.

В-десятых, многие нормативные правовые акты, которые должны были быть приняты по прямому указанию Основ законодательства по охране здоровья, не были приняты. Например, по ст. 40 Правительство утверждает перечень специализированных федеральных медицинских учреждений, которые оказывают специализированную медицинскую помощь. На практике этот перечень правительством не принят, он замещён актом Минздрава.

В-одиннадцатых, обнаружен такой коррупционный фактор, как нарушение режима прозрачности информации. В соответствии с ч. 4 ст. 20 Основ законодательства гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Но в ней виды и объем такой медицинской помощи не детализируется. В связи с этим граждане Российской Федерации не обладают информацией о видах и объемах первичной медико-санитарной помощи, которую они могут получить бесплатно в медицинском учреждении по месту жительства.

Кроме указанных выше коррупционных факторов экспертами обращено внимание на то, что возможности для коррупции при оказании учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг создаются применяемой при этом главой 39 Гражданского кодекса Российской Федерации «Возмездное оказание услуг». В п. 2 ст. 782 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность одностороннего отказа исполнителя от исполнения договора. На практике данное положение закона приводит к нарушению конституционных прав граждан. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2002 г. №115-О договор о предоставлении платных медицинских услуг (медицинского обслуживания) признан согласно п. 1 ст. 426 ГК Российской Федерации публичным договором. Конституционный Суд также определил, что

обязательность заключения публичного договора означает и недопустимость одностороннего отказа исполнителя (услугодателя) от его исполнения. Однако правовая позиция Суда не отражена в действующем законодательстве.

Сводное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере здравоохранения было представлено на семинаре-совещании российских и зарубежных экспертов 22 февраля 2007 года. Российские эксперты подчеркнули, что результаты антикоррупционной экспертизы могут учитываться в рамках работы более широкого плана по реформированию системы здравоохранения.

На следующем совещании, 20 марта 2007 года, заключения российских экспертов получили оценку со стороны европейских экспертов. Ее озвучил Квентин Рид. Он порекомендовал, чтобы дополнительно к тем изменениям, которые предлагаются экспертами, и которые очень важны с точки зрения борьбы с коррупциогенностью, был проведен в определённых аспектах подробный анализ с помощью исследовательских методик. Основной его вывод — необходимо расширить подход к реформе здравоохранения. К.Рид сообщил, что имеется восемь отдельных областей в сфере здравоохранения, где необходимо провести соответствующую оценку различиям между положениями законодательства о правах граждан на медицинское обслуживание и тех реальных средствах, которые выделяются. Он рекомендовал также провести мониторинг бюджетных средств, выделяющихся на цели здравоохранения. По некоторым оценкам, до 30 процентов федерального бюджета, выделяемых на здравоохранение, не доходят до конечного потребителя. Возможно, необходимо провести судебное расследование в отношении функционирования Фонда обязательного медицинского страхования и деятельности государственного регулирующего органа, каким образом осуществляется регистрация лекарственных средств, медицинского образования, как устанавливаются цены, особенно на те препараты, которые полностью или частично финансируются из бюджета. Еще очень важно проанализировать практику распространения неофициальной оплаты за услуги органов здравоохранения, докторов и так далее. Это очень распространённое явление в России. Предстоит ответить на вопрос, вызвано ли это неадекватностью ресурсов, их недостаточностью, и поэтому существуют возможности для коррупции, или есть какие-то другие причины.

Исследования, которые могут быть проведены, дадут возможность сформулировать чёткие принципы, на которых должна функционировать система здравоохранения, особенно в том, что касается прав граждан, бюджетных процедур, выделения финансирования,

реформы, статуса организации Федерального фонда обязательного медицинского страхования, транспарентности процедур. Необходимо установить обязанность о раскрытии или транспаренции информации в том, что касается контрактов между медицинскими учреждениями или поставщиками лекарственных средств и оборудования, а также обязанность медицинских учреждений доводить до сведения пациентов полную информацию об их правах и обязанностях, заключил К.Рид.

У участников семинара возникли вопросы к К.Риду. Представитель европейской делегации, Стефани Хартер, попросила дать оценку эффективности мониторинга финансовых расходов государства. К.Рид подтвердил, что ценность обзоров по государственным расходам очень важна. Государство должно решать, каким будет этот аудит, внутренним или внешним. Если государственный аудит работает должным образом, то нет необходимости в других видах контроля. Однако в Центральной и Восточной Европе государственный аудит нигде не работает должным образом.

В подтверждение своего широкого подхода К.Рид представил обзор по вопросам коррупции и антикоррупционных стратегий в системе здравоохранения. В его обзоре говорится, что для успешной борьбы с коррупцией в системе здравоохранения необходимо:

- определить четкие, понятные для общественности цели и обязательства;
- определить четкие механизмы и правила достижения этих целей и выполнения обязательств;
- создать систему финансирования, способствующую достижению этих целей на практике в условиях ограниченного финансирования.

Гораздо более уязвимы для коррупции системы, в которых существует большой разрыв между услугами по здравоохранению, которые формально может получить население, и фактической способностью системы предоставить услуги по здравоохранению согласно формально утвержденным стандартам. Одним из ярких примеров этого служит система здравоохранения в бывшем Советском Союзе. СССР стал первым в мире государством, которое конституционно гарантировало всем гражданам право на бесплатное здравоохранение. Тем не менее, система никогда не выделяла достаточно ресурсов, чтобы на практике обеспечить такой высокий стандарт здравоохранения. Более того, предпочтение отдавалось, и ресурсы чрезмерно тратились на одни типы услуг в сфере здравоохранения (главным образом, стационарному лечению) за счет других (особенно первичного медицинского обслуживания). Одним из основных последствий влияния данных системных факторов стала фактическая институализация неформальных платежей пациентам врачам или

медицинским учреждениям за доступ к услугам, которые формально пациент должен был получать бесплатно.

К.Рид выделил три сферы коррупции и самые необходимые меры по борьбе с коррупцией в этих сферах.

### **1. Неформальные платежи**

Плата врачам наличными или в виде подарков за услуги, которые должны обеспечиваться системой государственного здравоохранения, широко распространена в странах бывшего СССР. Здесь мы исходим из того, что все неформальные подарки и платежи считаются проявлениями коррупции или создают условия для зависимости оказания услуг здравоохранения от таких платежей.

Одним из часто рекомендуемых решений проблемы неформальных платежей является введение официальных тарифов как способа «формализовать» неформальные платежи. В то время как введение официальных тарифов может быть способом увеличения прибыли и выравнивания баланса между формальными и фактическим правом на получение услуг здравоохранения, эта мера не может служить панацеей в борьбе с неформальными платежами. Хотя такие тарифы могут остудить желание пациента заплатить врачу «из-под полы», они не обязательно уменьшат желание врачей требовать такой оплаты, ввиду отсутствия улучшения их собственной ситуации. Более того, проводя подобные реформы, необходимо тщательно отслеживать их влияние на слои населения с низким уровнем дохода.

Из этого следует еще одна причина неформальных платежей — неадекватная оплата труда врачей и прочего медицинского персонала. Поэтому, в дополнение к необходимости обещать населению только тот объем услуг, который реально может обеспечить существующая система финансирования, врачи и другие ключевые медицинские работники должны получать такое вознаграждение, чтобы их официальный доход серьезно не отставал от «желаемой зарплаты» — проще говоря, от уровня дохода, который они считают адекватным своему труду.

Однако, парадокс в странах с широко распространенными неформальными платежами, заключается в том, что «справедливое вознаграждение» врачей, а также введение официальной оплаты за медицинские услуги может быть неосуществимо по политическим причинам. В тех случаях, когда возможно лишь частичное осуществление этих мер, существенную роль играют другие конкретные методы предотвращения коррупции. Наиболее важные из них можно разделить на две категории: меры по увеличению прозрачности (1) и введение эффективного механизма обжалования (2).



Меры по увеличению прозрачности (1) являются важнейшим антикоррупционным механизмом во всех сферах здравоохранения. В плане борьбы с неформальными платежами, прозрачность осуществляется двумя способами. Во-первых, четкое изложение прав пациента и активное распространение информации об этих правах может стать важным сдерживающим фактором на пути неформальных платежей за лечение, на которое пациент имеет право. Во-вторых, большую практическую пользу приносят более конкретные меры по распространению информации о медицинском обслуживании. Хорошим примером такого подхода служит пилотный проект, осуществленный в Хорватии в 2004-2005 гг. с целью борьбы с коррупцией с помощью публикации списков очередников на операции. Больницы обязали предоставлять пациентам информацию об их месте в списке очередников на операцию, а также размещать такие списки на всеобщее обозрение в регистратурах. Пациентам, желающим сохранить свою личность в тайне, были присвоены номера. Согласно предварительной оценке, проект оказал мощное влияние на ситуацию.

Несмотря на жизненную необходимость мер по усилению прозрачности в сфере предоставления медицинских услуг, они могут быть неэффективными, если пациенты не могут обжаловать (2) nepорядочное поведение или взяточничество медицинского персонала. Во время проведения проекта с открытыми списками очередников в Хорватии, Трансперенси Интернешнл Хорватия открыли горячую линию для мониторинга проекта, на которую за первые несколько месяцев поступило более 90 звонков, касающихся списков в одной из больниц.

## **2. Коррупция регулирующей организации в сфере здравоохранения**

Связь между фармацевтическими компаниями и государственными регулирующими органами является ярким примером уязвимости системы здравоохранения для коррупции. Государственный регулирующий орган (например, Администрация по пищевым продуктам и лекарственным препаратам США или Чешский Государственный Институт Контроля за Лекарственными Веществами) регистрирует лекарственные препараты, производимые фармацевтическими компаниями и решает, какие из этих лекарственных препаратов будут предоставляться пациентам за счет государства («основные лекарственные препараты»).

Меры по предотвращению коррупции в отношениях регулирующего органа и фармацевтических компаний относятся к критериям и процедурам регистрации и отбора лекарственных препаратов.

Всемирная Организация Здравоохранения определила минимальный список критериев, необходимый для обеспечения прозрачности процесса регистрации лекарственных препаратов:

- список всех зарегистрированных фармацевтических препаратов и информатизация процесса регистрации фармацевтических препаратов, включающая четко определенный необходимый минимум информации, такой как описание препарата (включая исходное название и описание свойств препарата), название компании-производителя, дату регистрации, а также название и контактную информацию компании, регистрирующей лекарственный препарат;
- письменное описание процедур подачи и оценки заявки на регистрацию медицинской продукции, описывающий последующий процесс и необходимые взносы;
- стандартная форма заявки, доступная для всех желающих в государственных учреждениях или на сайте в Интернете;
- формально утвержденный и действующий комитет, ответственный за регистрацию фармацевтической продукции, состоящий из профессионалов с техническими навыками, который проводит регулярные собрания;
- существование механизма, согласно которому после принятия решения, ответственные комитеты предоставляют в письменном виде официальную документацию по всем решениям относительно заявок, и при необходимости — объяснения причины отказа.

Включение лекарственного средства в список препаратов, которые выдаются бесплатно — то есть полностью или по крайней мере частично субсидируются из государственного бюджета на здравоохранение — может рассматриваться фармацевтической компанией как большой приз, поскольку по существу гарантирует, что лекарство будет прописано врачом в случае соответствующего заболевания и оплачено за счет налогоплательщиков. По этой причине ключевым антикоррупционным механизмом в этой ситуации станет составление списков основных лекарственных препаратов на основании объективных критериев. Минимальным стандартом являются критерии ВОЗ по отбору лекарственных препаратов в списки основных лекарств, а именно: соответствие преобладающим в данной местности заболеваниям; доказанная эффективность и безопасность; положительные примеры благотворного действия в различных условиях применения; адекватное качество, заключающиеся в биологической совместимости и стабильности; хорошее соотношение «цена-качество» в плане затрат на полный курс лечения; а также предпочтение широко известным препаратам с хорошими фармако-кинетическими свойствами.

Минимальным условием действенности описанных выше подхо-

дов являются правила и процедуры, призванные обеспечить профессионализм и независимость комитетов по отбору лекарственных средств, которые должны состоять из непредвзятых людей, обладающих соответствующими техническими навыками. Регулирующие органы могут применять строгие правила относительно любых контактов и встреч между своими сотрудниками и представителями фармацевтических компаний — например, наложение запрета на такие встречи на территории регулирующей организации или компании, кроме случаев, когда встреча проходит в присутствии официального уполномоченного регулирующей организации, обязанности сотрудников регулирующей организации и фармацевтических компаний сообщать о фактах других встреч и т. п.

### **3. Склонение к коррупции врачей и медицинских учреждений фармацевтическими компаниями**

Влияние, которое оказывает фармацевтическая промышленность на работу врачей и медицинских учреждений, приводит к значительному росту коррупции. Наиболее часто происходят такие случаи коррупции, как предоставление привилегий врачам в обмен на прописывание определенных лекарств, либо прописывание их сверх меры, а также стимулирование персонала, ответственного за закупки, в обмен на манипуляцию с ценами на препараты, либо закупку чрезмерного количества препаратов.

#### *Коррупционирование врачей*

Врачам в какой-то мере необходимы контакты с фармацевтическими компаниями, чтобы получать необходимую информацию о производимых ими препаратах, медицинских инструментах или оборудовании. Однако зачастую такие контакты перерастают в нездоровые отношения, которые оказывают негативное влияние на методы лечения, в особенности в плане прописываемых пациентам препаратов. Для ограничения влияния фармацевтических компаний на врачей требуется внедрение следующих мер:

- саморегулирование и этические кодексы, принятые и задействованные на практике самими фармацевтическими компаниями и их торговыми ассоциациями — по принципу, что ограничение для всех компаний более выгодно для всех, чем отсутствие такого ограничения;
- формальные ограничения действий, направленных на маркетинг и продвижение фармацевтическими компаниями своей продукции в медицинских учреждениях;
- запрет или ограничение на распространение врачами определенных препаратов в медицинских учреждениях;

- избежание конфликта интересов врачей, вступающих в недопустимые деловые отношения или занимающих пост в фармацевтической компании, получая выгоду от ее деятельности (например, владение акциями или контракты на консультационные услуги);
- в особенности — запрет на поездки врачей, оплаченные за счет фармацевтических компаний (например, на конференции в экзотические страны);
- отслеживание выписки рецептов силами специальных надзорных медицинских комитетов или советов граждан.

### *Коррупция в сфере закупок*

В дополнение к введению стандартных процедур и систем надзора за закупками большую роль могут сыграть меры по увеличению прозрачности. Правительство Аргентины внедрило практику мониторинга действующих цен на медицинские поставки для больниц, распространяя эту информацию среди медицинских учреждений. Цены на отслеживаемые препараты сразу же упали на 12% и оставались ниже начального уровня в течение всего периода мониторинга.

На основании докладов и заключений российских и европейских экспертов на следующем этапе работы были сформулированы и согласованы сводные предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения. Эти предложения разработаны на основе заключений антикоррупционной экспертизы и законодательных предложений российских экспертов (Э.В.Талапиной и Л.В.Санниковой) с учетом их оценки и мнения европейского эксперта (К.Рид), сделанных в рамках проекта Совета Европы РУКОЛА 2.

## **Предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения**

Коррупция в сфере здравоохранения существует в форме как государственной коррупции с участием государственных гражданских служащих, так и бытовой (неформальные платежи врачам). Соответственно меры по противодействию коррупции должны учитывать указанные обстоятельства.

Основным нормативным актом в рассматриваемой сфере являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, принятые в 1993 году. Они нуждаются в существенной переработке с учетом реформы системы здравоохранения. По-видимому, внесения изменений в названный акт не будет достаточным, и необходимо принятие нового акта. Кроме того, в данной сфере действуют ФЗ «О лекарственных средствах» и ФЗ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», которые также требуют параллельного изменения.

Разработка нового нормативного акта в области здравоохранения должна учитывать результаты проведенной в рамках проекта РУКОЛА 2 первичной антикоррупционной экспертизы, а также, более широко, оценки коррупционных рисков в области регистрации лекарственных средств, государственных закупок лекарственных средств и финансирования системы здравоохранения в целом. Последние направления предполагают привлечение специалистов в области экономики и финансов, аудита. По сути дела, речь идет о выработке новой концепции государственной политики в сфере здравоохранения, которая затем должна быть оформлена в нормативных актах. С этой (концептуальной) точки зрения необходимо оценить целый ряд проблем и выработать подходы к их решению.

### **I. А именно:**

- Провести комплексную оценку дисбаланса между правом на бесплатное здравоохранение, право на которое закреплено законом, с одной стороны, и фактическим финансированием, выделенным на его реализацию, — с другой. В результате необходимо установить четкий перечень медицинских услуг, которые граждане получают бесплатно. Однако бесплатность услуг не означает, что услуга никем не оплачивается. Необходимо ответить на вопрос, кто и в каком порядке оплачивает медицинскую помощь гражданам — госу-

дарство, фонды обязательного медицинского страхования и др. В итоге необходимо закрепить ясные принципы функционирования российской системы здравоохранения, в частности, права граждан на бесплатные или льготные услуги.

- В ряде случаев полноценный анализ нуждается в учете результатов контрольных проверок — например, выборочный аудит с помощью независимых аудиторов на основе анализа рисков, который позволит оценить практический эффект от реализации Национального Проекта в области здравоохранения, и выявить каналы использования выделенных государственных средств не по назначению.

- Оценить статус Федерального Фонда Обязательного Медицинского Страхования и его роль. Возможно, для этого потребуется проведение судебно-бухгалтерской экспертизы. Итогом должны стать предложения по реформе ФОМС, изменению его статуса, состава, полномочий.

- Оценить полномочия Росздравнадзора, особенно в области государственной регистрации лекарственных средств и изделий медицинского назначения. В результате — пересмотр положения о Росздравнадзоре.

- Проверить выполнение ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» в отношении лекарственных средств. В частности, нужно оценить обоснованность состоявшихся закупок по ценам победителя (независимая экспертиза цен на лекарственные средства и медицинское оборудование, закупаемых за счет государственного бюджета).

- Провести социологический опрос о неформальных платежах в здравоохранении, чтобы оценить, в какой степени такие платежи являются следствием недостаточного финансирования.

- Необходимо повысить открытость информации в сфере здравоохранения, идет ли речь о контрактах государственных закупок (в частности, цены на закупаемые лекарственные средства) или о правах граждан как пациентов.

- Повысить ответственность медицинских работников, для чего разработать Федеральный закон об обязательном страховании риска профессиональной ответственности субъектов медицинской деятельности (учреждений здравоохранения и частнопрактикующих врачей).

Очевидно, что такой широкий спектр предложений должен выражаться в пересмотре всех нормативных правовых актов (в том числе подзаконных), действующих в данной сфере. В то же время, представляется возможным сделать ряд конкретных предложений по

внесению изменений в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

II. Предлагаются следующие изменения в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан:

1. Выше уже отмечалась необходимость повышения уровня прозрачности информации в сфере здравоохранения, в том числе для граждан. Помимо открытости информации о государственных закупках лекарственных средств, целесообразно закрепить уточненное право пациента, содержащееся в ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, дополнив часть первую ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан пунктом следующего содержания: *«информацию о видах медицинской помощи, предоставляемой в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи».*

2. Для устранения возможностей коррупционных проявлений при реализации права гражданина на получение первичной медико-социальной помощи предлагается закрепить право гражданина на получение первичной медико-социальной помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования, при предъявлении им страхового полиса в любом учреждении здравоохранения того населенного пункта, где проживает гражданин, а не только в учреждении здравоохранения по месту его проживания. Для этого нужно дополнить ст. 38 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан частью следующего содержания: *«Гражданин вправе требовать оказания ему первичной медико-социальной помощи, предоставляемой в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, в любом амбулаторно-поликлиническом учреждении того населенного пункта, где постоянно проживает гражданин, при предъявлении им страхового медицинского полиса».*

В этой связи необходимо уточнить и содержание ст. 39 Основ, включив в круг лиц, имеющих право на скорую медицинскую помощь лиц без гражданства, беженцев, иностранцев: *«Скорая медицинская помощь оказывается **каждому обратившемуся за ней** при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется безотлагательно лечебно-профилактическими учреждениями независимо от территориальной, ведомственной подчиненности и формы собственности, медицинскими работниками, а также лицами, обязанными ее оказывать в виде первой помощи по закону или по специальному правилу».*

3. В ст.ст. 5, 6 и 8 Основ законодательства об охране здоровья граждан необходимо разграничить компетенцию законодательных и исполнительных органов, указав конкретные полномочия законодательных и исполнительных органов власти. Так, принятие и изменение федеральных законов в области охраны здоровья граждан — компетенция законодательного органа, а управление федеральной государственной собственностью, используемой в области охраны здоровья граждан — исполнительного.

4. Основы законодательства об охране здоровья граждан целесообразно дополнить статьями, закрепляющими на законодательном уровне основные требования к лицензированию, а именно лицензионные требования и условия при осуществлении медицинской деятельности, предусмотренные Положением о лицензировании медицинской деятельности от 22 января 2007 года (наличие документов о медицинском образовании, соблюдение медицинских технологий и др.), а также лицензионные требования и условия при осуществлении фармацевтической деятельности, предусмотренные Положением о лицензировании от 6 июля 2006 года (соблюдение требований о запрете продажи фальсифицированных лекарств и др.).

5. Дополнить ст. 53 Основ законодательства об охране здоровья граждан положениями о порядке производства независимой медицинской экспертизы и учета ее результатов, в частности, при призыве или поступлении на военную службу.

6. Требуется устранить нормативную коллизию ст. 56 Основ законодательства об охране здоровья граждан со ст. 3.12 КоАП Российской Федерации (где предусматривается только судебный порядок запрета деятельности), изложив ст. 56 в следующей редакции: «*Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению суда*».

7. В целях исключения коррупционно расширительного толкования категории «лиц, совершивших общественно опасные деяния», изменить редакцию ст. 34 Основ законодательства об охране здоровья граждан: «*Оказание медицинской помощи (медицинское освидетельствование, госпитализация, наблюдение и изоляция) без согласия граждан или их законных представителей допускается в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами, или лиц, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, **установленным Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации***», а также ст. 34 Основ: «*В отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния, **применяются** принудительные меры медицинского характера на основаниях*



и в порядке, **установленных уголовным и уголовно-процессуальным** законодательством Российской Федерации».

8. Внести изменения в ст. 44 Основ законодательства об охране здоровья граждан, изложив ее в следующей редакции: «Категории граждан, обеспечиваемых лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на льготных условиях, устанавливаются законодательством о государственной социальной помощи. Производство и закупка лекарственных средств и изделий медицинского назначения для обеспечения граждан на льготных условиях производятся в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». При этом сначала предстоит ответить на вопрос о самом подходе к обеспечению лекарствами на льготной основе — будет ли она базироваться на определении категорий граждан, имеющих на них право, или на определении лекарственных средств первой необходимости, как в большинстве развитых стран.

III. Кроме того, такой широкий подход предполагает внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, которым регулируется оказание услуг. Необходимо:

1. Разработать и включить в Гражданский кодекс Российской Федерации отдельную главу «Оказание медицинских услуг», в которой получил бы правовую регламентацию договор об оказании медицинских услуг, причем не только платных, но и оказываемых за счет бюджетов соответствующих уровней.

2. Внести изменения в ст. 426 ГК Российской Федерации, распространив ее на некоммерческие организации (в том числе и на учреждения здравоохранения), что позволит признать договор об оказании медицинских услуг публичным договором. Для этого необходимо заменить в ч. 1 ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации слова «коммерческие организации» на слова «*коммерческие и некоммерческие организации*».

3. Установить запрет на односторонний отказ исполнителя от исполнения публичного договора возмездного оказания услуг (это требуется для закрепления правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации в целях недопущения нарушения конституционных прав граждан при оказании медицинских услуг). Обязательность заключения публичного договора при наличии возможности предоставить соответствующие услуги означает и недопустимость одностороннего отказа исполнителя от исполнения обязательств по договору, если у него имеется возможность исполнить свои обязательства (предоставить лицу соответствующие услуги), поскольку в противном случае требование закона об обязательном заключении договора лишалось бы какого бы то ни было смысла и правового зна-

чения. Для этого необходимо дополнить часть вторую ст. 782 Гражданского кодекса Российской Федерации словами: *«за исключением случаев, когда договор возмездного оказания услуг является публичным договором»*.

Таким образом, изложенные законодательные предложения затрагивают не только и не столько изменение отдельных норм закона, а законодательное оформление новой государственной политики в сфере здравоохранения. Определение такой политики — целое направление работы для специалистов разного профиля, в рамках которой должен проводиться и учитываться антикоррупционный анализ.

Настоящие законодательные предложения учитывают в полной степени рекомендации по мерам по борьбе с коррупцией в системе здравоохранения, высказанные зарубежным экспертом (К.Рид), в частности, на этой основе сформулированы меры общего характера (раздел I). В результате реализации предложений по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения будут устранены следующие типичные коррупционные факторы, выявленные в ходе проведения антикоррупционной экспертизы (Э.В. Талапина, Л.В.Санникова): нарушение режима транспарентности информации, завышенные требования к лицу, широта дискреционных полномочий, наличие нормативных пробелов, наличие нормативных коллизий.

## Разработка национальной стратегии предупреждения коррупции

Панфилова Е.А., генеральный директор Центра  
Антикоррупционных исследований и инициатив  
«Трансперенси Интернешнл – Р»

Совещание российских и зарубежных экспертов с целью изучения опыта европейских стран в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции, которое состоялось 17 октября 2006 г., вёл председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Михаил Гришанков**.

**Драго Кос**, Председатель Комиссии по противодействию коррупции Республики Словения, Председатель ГРЕКО, выступил с докладом «Опыт европейских стран в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции» (см. изложение доклада в настоящем сборнике).

Затем с докладом «Опыт России в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции» выступила **Елена Панфилова**, директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р». В своем докладе она остановилась как на непосредственно российском, так и на международном опыте разработки национальных антикоррупционных стратегий.

Так, было отмечено, что те страны, где уже существуют антикоррупционные стратегии шли к их разработке различными путями: в некоторых случаях разработка таких стратегий инициирована международными институтами, оказывающими помощь тем или иным странам (например, Гана, Уганда, Зимбабве), а в некоторых случаях самими странами (при участии международных организаций и институтов), стремящимися соответствовать международным антикоррупционным стандартам (например, Эстония, Латвия, Румыния, Болгария). Кроме того, имеются существенные различия и в содержании таких программ: если суммировать все сложившиеся на данный момент подходы к формированию национальных антикоррупционных стратегий, то можно выделить два их основных типа: *декларативные* стратегии и *практические* стратегии.

*Декларативные* стратегии направлены, прежде всего, на формулирование общих задач противодействия коррупции, — «уменьшение уровня коррупции и создание климата антикоррупционной нетерпимости в обществе», — с указанием общих направлений деятельности, но

без постановки конкретных задач, назначения конкретных ответственных за внедрение стратегии институтов и должностных лиц и без четкой системы контроля и ответственности за реализацию стратегии. *Практические* стратегии, напротив, отличаются известной технократичностью, когда декларативная часть сведена к минимуму, а большую часть документа занимают детальные описания планируемых мер, с указанием целей таких мер, их исполнителей и сроков их реализации.

На основе анализа существующих на данный момент в мире практических национальных стратегий противодействия коррупции были выделены некоторые общие, основополагающие моменты, присущие большинству подобных документов за теми или иными исключениями. Во-первых, антикоррупционная стратегия должна быть сфокусирована не на проявлениях, а на причинах и источниках коррупции, на конкретных действиях, а не на постановке диагноза, на системном подходе ко всем институтам, а не на выборочных реформах. Во-вторых, антикоррупционная стратегия должна быть убедительно обоснованной и учитывать конкретные потребности страны, единой и всеобъемлющей, прозрачной, объективной, целенаправленной, поддающейся контролю и оценке, учитывающей возможности и ресурсы страны, разработанной внутри страны для страны, т.е. максимально опираться на национальную экспертизу и политическую волю. В-третьих, национальная антикоррупционная стратегия, как правило, включает пять основных направлений: предупреждение: административные и регулирующие механизмы для предотвращения коррупции; правоприменение: правовая (законодательная) структура для выявления, расследования и судебного преследования по делам, связанным с коррупцией; институциональное строительство: укрепление всех элементов национальной институциональной системы; антикоррупционное образование и просвещение, участие общества; мониторинг и оценка уровня коррупции и эффективности стратегии по предотвращению коррупции. Так же было отмечено, что по реализации каждого из указанных направлений в различных странах накоплен значительный опыт — как позитивный, так и негативный, и что ни одна из национальных антикоррупционных стратегий ни в одной из стран, принявших подобные стратегии, не вступила на данный момент в сколько-нибудь завершающую стадию.

Что касается непосредственно российского опыта системного противодействия коррупции, то докладчик особо отметила, что на всём протяжении современной российской истории предпринимались попытки (то более активные, то весьма вялые) заняться проблемой коррупции. К сожалению, все эти попытки никогда не носили сколько-нибудь системного подхода. Причин для этого, по всей видимости, было несколько. Вот некоторые из них:

**Фрагментарность и неустойчивость политической воли.** На тех или иных этапах, высшее политическое руководство страны инициировало антикоррупционные кампании, которые, однако, чаще всего в результате использовались в целях, весьма далёких от реального противодействия коррупции. Более того, лидеры антикоррупционных реформ всё время менялись — как в части персоналий, так и в части государственных институтов. В таких условиях, о какой либо скоординированной деятельности не могло идти и речи.

**Слабость институтов и всемогущество бюрократии.** Институциональная система России создавалась практически с нуля, но при активном использовании старого бюрократического человеческого капитала. Довольно быстро сложилась система, при которой институциональные функции тех или иных государственных органов оказались подчинены конкретным интересам бюрократии. Бюрократия же в силу очевидных причин крайне не заинтересована в создании стройной антикоррупционной системы, которая может серьёзно ограничить степень её влияния и возможности её незаконного обогащения.

**Слабость гражданского общества.** Организованное гражданское общество — такое же новое явление для постсоветской России, как и рыночная экономика и независимые средства массовой информации. Потребовалось значительное время, чтобы начался процесс низового роста общественных организаций. До сих пор значительное количество государственных организаций сектора находятся в стадии становления и закрепления за собой функций, естественно присущих институтам гражданского общества в любом демократическом государстве. Тех экспертных, интеллектуальных и инновационных возможностей, которыми обладали неправительственные организации до самого последнего времени, было явно недостаточно для инициации и стимулирования формирования национальной антикоррупционной стратегии в России.

Далее в докладе были подробно проанализированы конкретные шаги и усилия, которые предпринимали органы исполнительной и законодательной власти Российской Федерации в области борьбы с коррупцией. Что касается законодательной власти, то здесь в докладе была отмечена разработка Указа президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (от 8 апреля 1997 года № 305), который носил узко специализированный характер, касающийся процедур государственных закупок, но, тем не менее, содержал ряд положений, способных ограничить условия для коррупции в стране; а так же целую череду проектов законов о борьбе с коррупцией, ни один из которых так и не стал действующим законом Российской Федера-

ции, из чего можно сделать вывод, что попытки создания специальных законодательных актов, которые могли бы лечь в основу национальной антикоррупционной стратегии, несмотря на их многочисленность, ни к чему не привели.

Отдельно в докладе была проанализирована деятельность Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции, которая сосредоточила свои усилия не на разработке некоего единого антикоррупционного документа, а в планомерной деятельности по ратификации международных антикоррупционных документов, к которым Россия начала присоединяться ещё с конца 90-х годов. В результате этой деятельности Государственной Думой были приняты (а в последствии и подписаны Президентом, и таким образом, вступили в силу) законы «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» (февраль 2006 г.) и «О ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию» (июль 2006 г.). В планах остаётся подготовка ратификации ещё одной Конвенции Совета Европы, так же подписанной Россией — «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию».

При анализе деятельности органов исполнительной власти России по противодействию коррупции, в докладе была отдельно отмечена необходимость разделить антикоррупционную деятельность Президента и Правительства Российской Федерации. Президент России В.В.Путин неоднократно обращался к теме противодействия коррупции. Он делал это практически в каждом из своих ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации. Наиболее важным из них стало сделанное в мае 2006 года заявление о том, что коррупция по-прежнему является самым серьёзным препятствием на пути развития России. Кроме того, на Саммите Большой Восьмёрки в Санкт-Петербурге в июле 2006 года Президент В.В.Путин вместе с остальными участниками встречи подписал заявление «О борьбе с коррупцией на высоком уровне», которое предполагает осуществление странами-подписантами деятельности по активному противодействию коррупции высших должностных лиц.

Среди прочих антикоррупционных инициатив Президента России было отмечено создание в ноябре 2003 года (Указ № 1384 от 24 ноября 2003 года) Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Согласно Указу данный Совет должен вести свою работу в формате двух комиссий — Комиссии по противодействию коррупции и Комиссии по разрешению конфликта интересов. Однако, проведя первое и единственное заседание в феврале 2004 года, Совет фактически прекратил своё существование.

Что касается антикоррупционной деятельности Правительства России, то она сколь обширна, столь и разрозненна. При этом было от-

мечено, что практически все антикоррупционные инициативы генерируются в Министерстве экономического развития и торговли (МЭРТ) РФ. Эти инициативы связаны в первую очередь с реализацией в России административной реформы и реформы государственной службы.

В целом, в докладе был сделан вывод, что деятельность исполнительной власти Российской Федерации по противодействию коррупции, во-первых, не основана на комплексном подходе и носит точечный, технический характер, а во-вторых, ничто в этой деятельности не предполагает наличия у власти хотя бы базовой, обобщённой стратегии по комплексному противодействию коррупции в стране.

Далее в докладе были проанализированы антикоррупционные инициативы институтов гражданского общества и экспертного сообщества: Центра стратегических разработок, Национального Антикоррупционного Комитета и многих других. Было отмечено, что в экспертных материалах все необходимые элементы национальной антикоррупционной стратегии для России уже выработаны и предложены. Остается лишь собрать их воедино, проанализировать релевантность каждого из них и сформулировать некоторые общие подходы к построению эффективной концепции противодействия коррупции в нашей стране.

Далее в докладе были сформулированы следующие базовые принципы формулирования национальной антикоррупционной политики России:

1. Антикоррупционная стратегия России должна отталкиваться от определения коррупции, которое подразумевает широкое толкование «злоупотребления служебным положением для достижения личной выгоды», а не только взяточничество. Стратегия должна быть направлена как на противодействие корыстному использованию должностными лицами существующих в стране законов, правил и процедур, так и на устранение возможностей для отдельных лиц и групп лиц создавать правовое поле для использования органов государственной власти в личных интересах.

2. Антикоррупционная стратегия России должна быть встроена в общую деятельность по укреплению демократических институтов в стране: обеспечение реальной политической конкуренции; обеспечение верховенства закона; обеспечение свободы средств массовой информации; обеспечение свободной конкуренции в области предпринимательства и обеспечение свободы развития гражданского общества.

3. Антикоррупционная стратегия России должна в полной мере учитывать все взятые страной на себя международные обязательства в области противодействия коррупции (Конвенции и иные документы).

4. Для реализации комплексной национальной антикоррупционной стратегии требуется создание специализированного независимо-

го органа, который будет координировать деятельность по основным направлениям стратегии: предупреждение, расследование и правоохранительные меры, общественное образование и общественное участие, контроль и мониторинг, международное сотрудничество.

5. Выработка антикоррупционной стратегии должна быть основана на проведении глубокого анализа уровня и структуры коррупции в стране. Должны быть проведены измерения коррупции, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях — как в части бытовой коррупции, так и в части деловой коррупции. Должны быть проведены опросы граждан, представителей бизнеса и государственных служащих с тем, чтобы, во-первых, зафиксировать степень распространённости коррупции для последующего контроля и мониторинга, а, во-вторых, для того, чтобы выработать приоритеты в реализации плана конкретных действий.

6. Разработка антикоррупционной стратегии должна отталкиваться от основной задачи минимизации ущерба, наносимого коррупцией стране по следующим направлениям: влияние на политику; влияние на экономику; влияние на социальную сферу.

7. Параллельно с исследованием текущего состояния коррупции в стране и основных зон институционального коррупционного ущерба, необходимо провести детальный анализ основных факторов, порождающих коррупцию в стране и способствующих её устойчивости, проанализировать опыт попыток противодействия коррупции и законодательную и институциональную базу, сложившуюся в данный момент.

8. Для формулирования реально действующей и успешной антикоррупционной стратегии необходимо провести оценку имеющихся в России ресурсов для противодействия коррупции: институциональных, кадровых и материальных.

9. Основными задачами национальной антикоррупционной стратегии России на данном этапе должны стать: выработка единой, последовательной, детальной и долгосрочной программы борьбы с коррупцией; определение приоритетных направлений борьбы с коррупцией; определение конкретных мероприятий и ресурсов для достижения приоритетов, а также ответственных структур и лиц и сроков исполнения; создание системы мониторинга и контроля над реализацией антикоррупционных мероприятий (при активном участии гражданского общества); налаживание механизмов координации антикоррупционных усилий всех государственных органов и институтов; оценка существующих на данный момент антикоррупционных институтов и законов, а также эффективности предшествующей антикоррупционной деятельности; создание системы постоянно действующего независимого измерения и оценки уровня коррупции в стране.



10. Приоритеты программы антикоррупционных действий и мероприятий должны быть выработаны на основе широкого открытого обсуждения с участием всех институтов государства и общества, учитывая данные изучения реальной ситуации с коррупцией в стране, т.е. с учётом зон наибольшего коррупционного риска.

11. Мероприятия программы антикоррупционных действий должны проводиться параллельно по основным направлениям антикоррупционной стратегии: предупреждение, расследование и правоохранительные меры, общественное образование и общественное участие, контроль и мониторинг, международное сотрудничество.

12. Мероприятия программы антикоррупционных действий должны быть спланированы так, чтобы напрямую затрагивать все наиболее явно выраженные в России формы коррупции: политическую коррупцию, включая злоупотребление административным ресурсом, административную бытовую коррупцию, деловую административную коррупцию, коррупцию в области управления государственными средствами, включая систему распределения государственных заказов и приватизацию, коррупцию в судебной системе, коррупцию в правоохранительных органах и армии и коррупцию в сфере социального обеспечения граждан.

В заключительной части доклада были проанализированы следующие риски, которые могут стать препятствием для реализации комплексной национальной антикоррупционной стратегии: отсутствие политической воли высшего политического руководства страны к проведению реальных антикоррупционных реформ; декларативный подход к формулированию национальной антикоррупционной стратегии; бюрократический саботаж принятия и реализации национальной антикоррупционной стратегии; отход от принципов обеспечения поступательного демократического развития страны; необеспечение реальной независимости специализированного координирующего антикоррупционного органа; крен стратегии в сторону законодательных и правоохранительных мер в ущерб превентивным действиям; исключение отдельных сфер деятельности государства из-под применения единой антикоррупционной программы; отсутствие кадрового потенциала для реализации антикоррупционных мер; не обеспечение правовой защиты лиц, участвующих в реализации антикоррупционных мероприятий; пассивность, неучастие или отстранение СМИ от реализации стратегии; отстранение гражданского общества от реализации стратегии.

В ходе дальнейшего обсуждения участники семинара подробно обсудили подходы к формированию национальной антикоррупционной стратегии и специализированного антикоррупционного органа в Российской Федерации.

Так, отвечая на вопросы участников семинара, **Михаил Гришанков** отметил, что формирование специализированного органа по противодействию коррупции будет напрямую зависеть от политического решения Президента России, и что Комиссия по противодействию коррупции Государственной Думы, безусловно, представит Президенту всю необходимую информацию и все необходимые документы и материалы по данному вопросу.

Далее по многочисленным просьбам участников семинара **Драго Кос** подробно рассказал о мандате и практической деятельности возглавляемой им Антикоррупционной комиссии Словении. В частности, он отметил, что специальный закон, принятый в 2004 году, гарантировал независимость Комиссии и установил её подотчётность Парламенту Словении. Основной задачей Комиссии стала реализация национальной антикоррупционной стратегии. Комиссия проверяет отчёты о доходах государственных чиновников Словении, контролирует выполнение закона о конфликте интересов, а также законодательных ограничений на контакты государственных служащих с коммерческими предприятиями. Кроме того, Комиссия следит за исполнением существующего в Словении ограничения (не более 65 Евро в год) на подарки должностным лицам. Раз в год Комиссия отчитывается перед Парламентом о проделанной работе. В свою очередь, все государственные органы Словении также обязаны раз в год представлять свои отчёты о реализации ими антикоррупционной стратегии. В случае выявления случаев невыполнения государственными органами требований национальной антикоррупционной стратегии, Комиссия имеет право вынести им официальное предупреждение и проинформировать об этом Правительство Словении. Так же важной частью работы Антикоррупционной Комиссии Словении является укрепление этических норм государственной службы и анализ коррупционных рисков в государственной службе. Комиссия состоит из пяти членов, назначаемых Парламентом Словении по представлению Правительства, Верховного Суда и самого Парламента. Срок мандата Комиссии — шесть лет.

Кроме того, Драго Кос отметил, что деятельность Антикоррупционной Комиссии Словении не лишена трудностей и проблем, многие из которых возникли сразу после её создания. В первую очередь эти проблемы связаны со стремлением Правительства Словении ограничить полномочия Комиссии.

Также Драго Кос ещё раз подробно остановился на законодательных подходах к формированию специализированных органов по противодействию коррупции в различных странах мира. Он ещё раз подчеркнул, что есть различные способы обеспечения эффективного функционирования подобных органов. Так, во Франции эту функцию

исполняет специальное подразделение Министерства Юстиции, а в таких странах как Литва и Латвия — это отдельные органы. Дополнительно Драго Кос подчеркнул, что вопросы создания специализированного антикоррупционного органа, его природа и то, каким образом он должен быть встроены в политическую систему страны, напрямую связан с вопросом формулирования и принятия национальной антикоррупционной стратегии и их нельзя рассматривать отдельно.

Далее участники семинара обсудили различные подходы к исследованию и измерению коррупции в стране, а также то, в каких параметрах должно описываться состояние коррупции для формирования национальной антикоррупционной стратегии. Было сделано предложение, что национальная антикоррупционная стратегия России должна относиться ко всем видам коррупции: политической коррупции, бытовой коррупции, административной, деловой коррупции, коррупции в области распределения госзаказов и приватизации, коррупции в области государственной службы, коррупции в области предоставления социальных услуг населения и др. Также участники семинара высказали предложение более подробно остановиться на одном из последующих семинаров на проблеме изучения уровня коррупции в России и обсудить данные уже проведенных по этой теме исследований.

Также участники подробно остановились на обсуждении вопроса, связанного с проблемой декларирования доходов государственными служащими как одной из важнейших проблем, решить которую призвано, в том числе, и принятие национальной антикоррупционной стратегии. Было отмечено, что хотя Россия и ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции с оговоркой по статье 20 «Незаконное обогащение», необходимо сделать всё возможное для того, чтобы в стране была установлена чёткая обязательная процедура декларирования доходов должностными лицами и членами их семей и соответствующая система жёсткого контроля за таким декларированием. Необходимо также активное привлечение средств массовой информации к освещению проблемы декларирования доходов с тем, чтобы сформировать нетерпимое отношение в обществе к тем государственным служащим, кто уклоняется от публикации своих доходов.

Выступившие на семинаре представители Торгово-промышленной палаты, Федеральной антимонопольной службы России, Ассоциации «Опора России» проинформировали участников семинара о той деятельности, которые осуществляют их организации по противодействию коррупции и высказали ряд предложений по практическому наполнению национальной антикоррупционной стратегии в части взаимодействия органов государственной власти и бизнеса и разработки специализированных ведомственных антикоррупционных документов.

В целом по результатам семинара был сделан вывод, что на октябрь 2006 года в России не существует единой комплексной национальной стратегии предупреждения коррупции. В данном случае под стратегией предупреждения коррупции понимается зафиксированная в официально принятом и одобренном обществом документе чёткая программа действий, направленная на снижение уровня коррупции в Российской Федерации путём эффективного устранения причин, порождающих коррупцию, комплексного применения адекватных правоохранительных мер, а также путём активного антикоррупционного образования и просвещения. Осуществлявшиеся до сего момента попытки создания подобной стратегии для России носили фрагментарный и нескоординированный характер. Основными причинами отсутствия на данный момент в России чётко сформулированной антикоррупционной стратегии (при этом эти же причины могут помешать принятию и реализации такой стратегии и в дальнейшем) являются: отсутствие устойчивой политической воли для проведения системных антикоррупционных реформ в стране, системность и институциональный характер коррупции, бюрократический саботаж и слабость демократических институтов (политическая конкуренция, СМИ, гражданское общество). Кроме того, в России не было проведено ни одной комплексной оценки уровня коррупции и её составляющих. Перед органами законодательной и исполнительной власти и институтами гражданского общества России остро стоит задача разработки национальной антикоррупционной стратегии на основе принятых Россией на себя международных обязательств и уже выработанных на данный момент общих принципов подхода к формулированию антикоррупционной стратегии страны.

\* \* \*

Тема о национальной стратегии предупреждения коррупции, а именно выработка рекомендаций по созданию национальной стратегии предупреждения коррупции, была продолжена на совещании экспертов 22 февраля 2007 года.

Во вступительном слове к семинару Председатель Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы Российской Федерации **Михаил Гришанков** отметил, что разработка и принятие в России национальной антикоррупционной стратегии является одной из наиболее актуальных задач не только в связи с необходимостью приведения российского законодательства в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, но и в связи с тем, что от принятия такой стратегии зависит планирование конкретных действий по борьбе с коррупцией, а это является одним из приоритетов текущей повестки дня в стране.

Далее с докладом «Основы национальной стратегии по противодействию коррупции в Российской Федерации» выступила **Елена Панфилова**, директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Россия. В предложенном ею подходе к формулированию национальной антикоррупционной стратегии для России нашли отражение базовые принципы подхода к формулированию национальной антикоррупционной политики, которые содержатся в положениях Конвенции ООН против коррупции, а также в тех документах антикоррупционной направленности, которые разрабатывались в России в последние десять лет. Так, при подготовке «Основ национальной антикоррупционной стратегии» использовались некоторые положения и принципы, которые были заложены в проекты Федеральных Законов «О противодействии коррупции» (2002 г.) и «Основы антикоррупционной политики» (2001 г.). Кроме того, были использованы материалы многочисленных экспертных исследований о путях противодействия коррупции в России, в частности материалы семинаров совместных проектов Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы России и Совета Европы.

Докладчик предложила разделить «Основы национальной стратегии по противодействию коррупции» на две части: общую часть, где ставится проблема необходимости борьбы с коррупцией, дается определение коррупции, формулируются цели, задачи и принципы стратегии, указываются нормативно-правовая база и механизмы реализации стратегии и основные направления противодействия коррупции в России, в которых отражены конкретные действия и мероприятия.

В части постановки проблемы докладчик констатировала, что достижение целей устойчивого поступательного развития России невозможно без существенного снижения уровня коррупции, как на федеральном, так и на региональном уровне. На данный момент коррупция является серьёзной угрозой функционированию публичной власти, верховенству закона, демократии и правам человека, социальной справедливости, затрудняет социальное и экономическое развитие страны. Данные официальной статистики, а также сведения, представленные неправительственными организациями, специализирующимися в рассматриваемой области, результаты научных, социо-криминологических исследований, данные правоохранительных органов, органов судебной статистики, публикации средств массовой информации свидетельствует о том, что феномен коррупции поразил политическую и институциональную, экономическую, судебную и правоохранительную, образовательную и воспитательную сферы, сферу социальной защиты, медицинскую, инвестиционную сферы, сферу международной торговли и серьезно подрывает саму государственность России.

Далее Елена Панфилова отметила, что стратегия противодействия коррупции учитывает весь спектр коррупционных проявлений и направлена не на устранение отдельных недостатков в деятельности областных органов государственной власти, а на максимально полное исключение из практики государственного управления, как фактов коррупции, так и ее предпосылок. Стратегия противодействия коррупции сфокусирована, в первую очередь, не на проявлениях, а на причинах и источниках коррупции, на конкретных действиях, а не на постановке диагноза, на системном подходе ко всем институтам, а не на выборочных мероприятиях. Реализация Стратегии проводится системно и поэтапно на всей территории Российской Федерации и в отношении всех органов государственной власти и муниципального управления. Стратегия максимально учитывает конкретную ситуацию с коррупцией в России и опирается на комплекс постоянно обновляемых данных о ситуации с коррупцией в стране. Стратегия является единым документом, открытым для всех и предполагающим общественное участие в ее доработке и реализации, контроль и оценку выполнения, учитывающим возможности и ресурсы России.

Для целей формулирования национальной антикоррупционной стратегии докладчик предложила рассматривать коррупцию в самом широком смысле как любое использование властных полномочий или служебного положения в личных целях. Она отметила, что Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию определяет коррупцию исходя из форм ее совершения — активная и пассивная. Активная коррупция — это «умышленное обещание, предложение или передача любым лицом, прямо или косвенно, любой не полагающейся выгоды государственному служащему для него или для другого лица в целях выполнения или воздержания от выполнения действия, входящего в его служебные обязанности». Пассивная коррупция — это «умышленное требование или получение государственным служащим, прямо либо через посредника, не полагающейся ему выгоды для себя или для другого лица, либо принятие предложения или обещания такой выгоды в целях выполнения или воздержания от выполнения действий, входящих в его служебные обязанности». В свою очередь Конвенция ООН определяет следующие проявления коррупции: подкуп национальных должностных лиц; подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмывание доходов от преступлений и воспрепятство-

вание осуществлению правосудия. Перед российским законодательством, таким образом, стоит задача закрепить это широкое понимание коррупции во внутреннем законодательстве.

Целью национальной антикоррупционной стратегии является снижение уровня коррупции в России путем устранения причин, порождающих ее, создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции с помощью координации сил и средств различных государственных структур и общества, формирование единой долгосрочной политики противодействия коррупции в стране для недопущения возникновения угрозы правовому и демократическому государству и препятствий в его экономическом и социальном развитии. Задачами же стратегии станут: укрепление доверия граждан к органам государственной власти и органам муниципального управления; обеспечение верховенства закона как основного инструмента регулирования жизни общества и государства; обеспечение гласности деятельности органов государственной власти и муниципального управления, доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и муниципального управления; усиление реальной политической конкуренции, снижение угрозы ослабления демократических институтов; соблюдение принципа разделения ветвей власти и их взаимодействия в строгом соответствии с Конституцией России и законодательством Российской Федерации; увеличение налоговых поступлений и укрепление бюджетной сферы; укрепление институтов рыночной экономики через реализацию реальных конкурентных механизмов; повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг для граждан; снижение издержек на ведение бизнеса и соответствующее повышение конкурентоспособности и снижение стоимости товаров и услуг; развитие и укрепление институтов гражданского общества.

Принципы реализации стратегии включают в себя общие положения, такие как: верховенство закона, неотвратимость ответственности за совершенные преступления; презумпция невиновности; равенство всех граждан перед законом и обеспечение свободного доступа к правосудию; соблюдение основных прав и свобод граждан; прозрачность и подотчётность деятельности органов государственной власти и муниципального управления, и частные: консолидация правовых и административных механизмов по противодействию коррупции; партнерство органов государственной власти и муниципального управления с институтами гражданского общества и с частным сектором; приоритет мер предупреждения коррупции; недопустимость ограничения доступа к информации о фактах коррупции, коррупционных рисках и мерах по противодействию коррупции.

Правовую базу реализации стратегии составят Конституция Российской Федерации, федеральные законы и кодексы Российской Федерации, в частности, Уголовный Кодекс Российской Федерации, Кодекс административно-правовых нарушений Российской Федерации и прочие нормативно-правовые акты. Для реализации первоочередных мер в рамках основных направлений по противодействию коррупции в России разрабатывается соответствующая нормативно-правовая база. Все мероприятия реализуются на основании единых методик, обязательных для применения на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом субъектами разработки методик могут быть органы государственной власти федерального и регионального уровня, органы муниципального управления, организации и институты гражданского общества и частного сектора. Методики реализации мероприятий национальной стратегии противодействия коррупции проходят публичное обсуждение и последующее утверждение в установленном порядке. Для каждого из мероприятий по реализации стратегии разрабатывается план организационных мероприятий, с указанием конкретного вида деятельности, методики, ответственного органа или лиц, сроков реализации и ресурсов, необходимых для осуществления того или иного мероприятия. Мероприятия по реализации стратегии могут проходить апробацию через пилотное внедрение, с последующим анализом результатов такого внедрения и доработкой методики для массового внедрения, в зависимости от этих результатов. Перечень мероприятий по реализации стратегии по противодействию коррупции в России не является исчерпывающим. Этот перечень может изменяться, уточняться и дополняться, что оформляется внесением изменений и дополнений в стратегию в установленном порядке.

В части основных направлений противодействия коррупции в России были выделены следующие:

**Создание специализированного органа по противодействию коррупции.** Основными задачами данного органа является обеспечение и координация реализации мер по предупреждению коррупции, координация деятельности по преследованию за коррупционные деяния, по разработке мероприятий антикоррупционной политики, по проведению мониторинга и оценки уровня коррупции в области и эффективности реализации антикоррупционных мер, а также контроль исполнения антикоррупционных мероприятий.

**Формирование комплексной системы преследования за коррупцию.** Данный комплекс мер включает в себя приведение российского законодательства в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в части расширения и уточнения



списка коррупционных преступлений и установления соответствующих санкций за их совершение, а также введение в российское законодательство единого определения коррупции.

**Предупреждение коррупции.** Предупреждение коррупции в России будет осуществляться путем выявления и устранения условий и причин, создающих и провоцирующих коррупцию. Это включает ликвидацию конфликта функций, когда государственные и муниципальные органы одновременно контролируют, осуществляют надзор и оказывают услуги, четкую регламентацию процедуры государственного регулирования, лишение возможности чиновников произвольно принимать решение, деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (уменьшение личных контактов при решении вопросов). Противодействие коррупции в деятельности органов государственной власти и муниципального управления должно проводиться с учётом основных направлений административной реформы, в частности, путем: упорядочения функций государственных и муниципальных органов; совершенствования процедур принятия решений; реформы системы подбора, обучения и расстановки кадров; контроля над конфликтом интересов; совершенствования законотворческой техники; внедрения обязательной антикоррупционной экспертизы всех действующих законов и внесенных законопроектов антикоррупционным органом; сокращения административных барьеров; четкого контроля и прозрачности при сделках с недвижимостью, приватизации, аренде государственной и муниципальной собственности.

**Антикоррупционное образование.** Большое значение должно придаваться формированию негативного отношения к коррупции в обществе. Коррупция должна быть признана в обществе как один из видов опасного антиобщественного поведения. Коррупцию во многих случаях можно предотвратить, если граждане будут более ответственно относиться к реализации своих законных прав. Общественность должна, прежде всего, быть осведомлена о коррупционном риске и о своих правах. Цель антикоррупционного образования — формирование такого стереотипа поведения граждан, когда они предпочтут более длительный, но законный путь простому решению проблемы путем дачи взятки официальным лицам. Для этого будут разработаны и реализованы специальные обучающие программы для взрослых, студентов, школьников о коррупционных рисках, способах противодействия коррупции и антикоррупционном поведении.

**Оценка и мониторинг состояния коррупции в России.** Мониторинг и оценка коррупции основываются на проведении исследований с целью установления и измерения: уровня восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со

стороны граждан; уровня восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со стороны государственных и муниципальных служащих; уровня восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со стороны субъектов предпринимательской деятельности; федеральных и региональных рынков коррупции; коррупционных практик на федеральном и региональном уровнях; механизмов коррупционных сделок; структуры коррупции в стране и регионах России; факторов, способствующих коррупции; эффективности реализации мероприятий национальной стратегии противодействия коррупции. Мероприятия по оценке коррупции должны проводиться ежегодно, с целью определения динамики развития коррупционных процессов.

Далее в стратегии формулируются конкретные первоочередные меры, направленные на реализацию Стратегии противодействия коррупции в России. Они включают подробное описание двадцати шести технологических и инструментальных шагов, направленных на планомерное снижение уровня коррупции в стране, и сопровождаются примерным планом реализации с указанием ответственных исполнителей каждого из направлений и ориентировочных сроков выполнения поставленных задач.

В заключении своего доклада Елена Панфилова остановилась на ещё двух важных вопросах: рисках, которым может быть подвержена реализация антикоррупционной стратегии, и конкретной проблеме принятия решения по формату специализированного антикоррупционного органа. По первому вопросу она отметила, что стратегия не может быть выполнена полностью при следующих условиях: отсутствие на высшем уровне исполнительной и законодательной власти России политической воли реализовать стратегию; отсутствие или неэффективность деятельности специализированного органа по противодействию коррупции; включение в программу антикоррупционных мероприятий слишком амбициозных мероприятий, которые не могут быть выполнены; преобладание среди мероприятий законодательных и правоохранительных мер в ущерб превентивным действиям; создание зон недоступности для действия антикоррупционных мер; отсутствие механизмов защиты лиц, обеспечивающих реализацию антикоррупционных мер; отстранение или неучастие гражданского общества в реализации и мониторинге стратегии. По второму вопросу было сказано, что в ходе предыдущих семинаров эксперты пришли к мнению, что на данном этапе развития антикоррупционной деятельности в стране имеется потребность в переходном этапе формирования специализированного антикоррупционного органа. А именно — в первоначальном создании единого координирующего органа с участием максимально возможного числа

заинтересованных органов государственной власти и представителей общества, который подготовит согласованное предложение по формату и задачам органа, который в дальнейшем будет отвечать за противодействие коррупции в стране.

Далее с докладом «Принципы формирования национальной антикоррупционной стратегии» выступил **Драго Кос**, Председатель Антикоррупционной Комиссии Словении. Он отметил, что в ходе предыдущих семинаров были выявлены основные положения, на которых должно основываться формулирование целей, задач и практического содержания стратегии противодействия коррупции в России. Основную роль в этом сыграло мнение широкого круга экспертов, принимавших участие в обсуждении. Также Драго Кос отметил, что чрезвычайно важна информация о начале деятельности созданной Указом Президента России Межведомственной рабочей группы по подготовке предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против Коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Этот факт позволяет надеяться, что предложения, которые были сделаны на предыдущем этапе проекта могут найти свое воплощение в достаточно короткие сроки, поскольку большая часть этих предложений как раз и касалась приведения законодательства и практики России по противодействию коррупции в соответствие с международными стандартами.

Отдельно Драго Кос остановился на вопросе создания специализированного антикоррупционного органа в России. Он ещё раз подчеркнул важность тех вопросов, о которых он уже говорил на предыдущих семинарах, и в первую очередь важность правовой формы создания специализированного антикоррупционного органа. Он отметил, что создание такого органа не посредством принятия Закона, а через Указ Президента или постановление правительства, может сделать антикоррупционный орган уязвимым для внешнего давления и влияния.

Далее необходимо очень четко определить, какой именно орган будет воплощать основу национальной стратегии. Поскольку мы говорим о национальной стратегии, которая будет действовать во всей Российской Федерации, то есть две возможности: либо Дума, либо Президент, потому что это тогда предоставит этой стратегии достаточные полномочия и достаточную силу для того, чтобы она была осуществлена.

Стратегия по своему названию — стратегический документ, но она должна быть ещё и гибким документом. Если тот орган, который будет отвечать за её осуществление придёт к выводу, что нужны какие-то поправки, улучшение этой стратегии, что-то надо добавлять или что-то, наоборот, исключать, то надо будет такие изменения вносить. Поэто-

му нужно изначально думать о том, какая система будет для дальнейшей разработки и усовершенствования этой стратегии. Необходимо так же сохранить всё то богатство идей, которые уже существует в рамках существующих наработок. Необходимо открыть дорогу для отраслевых стратегий. Очень трудно предположить, что все коррупционные проблемы можно решить одной антикоррупционной стратегией, требуется предусмотреть возможность включения в неё отраслевых и местных стратегий, которые будут говорить о коррупционных проблемах в разных отраслях, притом, что эти отраслевые и местные концепции должны по базовым параметрам соответствовать общей стратегии. Таким образом, в стратегию необходимо включить положения, которые будут говорить о том, что будет происходить с ней далее. Этим мы обеспечим возможности для развития и уточнения стратегии по мере её реализации, а так же откроем дорогу для включения в неё иных, — региональных и ведомственных — предложений.

Одна из самых сложных задач — введение в национальное законодательство определения коррупции. Даже в международных правовых документах нет единства по этому вопросу. Может быть, немножко лучше других Конвенция о гражданской-правовой ответственности Совета Европы. В ней очень чётко описано, что такое взяточничество.

Но коррупция на самом деле это гораздо более широкое понятие. Когда мы говорим о коррупции, мы говорим и о кумовстве, и о фаворитизме, о конфликте интересов, о столкновении интересов и так далее. Поэтому само явление коррупции и определение его — это очень трудная задача. Есть несколько моделей, которым можно следовать, и есть несколько возможностей определения этой коррупции, и первый основывается на принципе лояльности или верности. И лучшим примером этого является закон, который так и не был принят в Великобритании по борьбе с коррупцией. Таким образом, формулирование определения коррупции для нужд российского законодательства может стать первым конкретным шагом в формировании национальной антикоррупционной стратегии.

Что касается мониторинга и контроля над осуществлением стратегии, необходимо предусмотреть какие-то последствия и санкции за невыполнение этой стратегии. И, конечно же, необходимо разработать максимально детальные планы действий по осуществлению этой стратегии.

России также необходимо принять закон, который будет включать и меры по профилактике, и меры по наказанию за коррупционные преступления. Безусловно, многое покрывается различными законами Уголовного кодекса. И мы не можем изменить эту часть, но мы можем просто кое-что добавить, чтобы всё стало чётко и ясно.

Когда в августе 2007 г. межведомственная рабочая группа закончит свою работу, текст такого закона будет разработан. Возможно, часть элементов национальной антикоррупционной стратегии войдёт непосредственно в его текст. Этот закон, на самом деле, как раз может заложить основы национальной антикоррупционной стратегии.

Таким образом, реализация национальной антикоррупционной стратегии в России может идти в несколько этапов: сначала Указ Президента о специализированном органе, затем Закон об основах противодействия коррупции, а затем — конкретные стратегии, специализированные стратегии, которые будут уже готовиться тем органом, который будет создан. Таким образом, может начаться процесс, который будет продолжаться достаточно долгое время.

Если же выполнить эти несколько принципов, Россия тем самым выполнит все требования международных конвенций, и будет иметь все основные инструменты для успешной реализации стратегии.

В ходе дальнейшего обсуждения участники семинара высказали свои мнения по вопросу содержания и принципам формулирования национальной антикоррупционной стратегии для России. Михаил Гришанков, в частности ещё раз подчеркнул, что во многом определение содержания стратегии будет зависеть от результатов работы Межведомственной рабочей группы. Само создание этого группы явилось большим шагом вперёд в плане системного противодействия коррупции в России. То, что необходимо выработать стратегию противодействия коррупции — совершенно очевидно. На сегодняшний день в стране существует множество разрозненных идей, исходящих от различных структур и ведомств. Нужно объединить эти усилия и работа должна быть более системной.

Особняком, по мнению Михаила Гришанкова, стоит вопрос о принятии закона о борьбе с коррупцией. Если принимать такой закон, то это должен быть совершенно чётко рамочный закон, в котором будет дано несколько общих определений. За последнее время немало руководителей ведомств выступали со следующей просьбой: дайте нам понятие коррупции, и это даст нам очень много возможностей. И хотя это не вполне обоснованная позиция, но раз общество требует определение коррупции, раз практики и теоретики говорят о том, что давайте мы сформулируем определение коррупции в нашей стране и будем, исходя из этого определения, давать оценку многим действиям, значит, это надо сделать. Комиссия по противодействию коррупции подготовила такой проект закона «О противодействии коррупции», в который закладывается ряд общих положений. Естественно, что все идеи, заложенные в этом законопроекте, требуют достаточно тщательного обсуждения, в том числе с экспертным сообществом.

Далее участники семинара подробно остановились на вопросе соотношения национальной антикоррупционной стратегии и местных, региональных и ведомственных стратегий. Согласно концепции плана административной реформы в Российской Федерации на период 2005-2008 года все ведомства и все регионы Российской Федерации готовят, а в идеале должны были подготовить к 1 января 2007 года региональные и ведомственные антикоррупционные стратегии. Некоторые регионы и отдельные ведомства уже выполнили эту задачу. Важно учесть, что Министерство экономического развития и торговли собирается в ближайшее время подготовить также некую модельную региональную и модельную ведомственную антикоррупционную стратегию для тех, кто не справился самостоятельно с задачей или привести в порядок все эти стратегии. Было выражено мнение, что необходимо добиться баланса и оптимального сочетания между национальной стратегией и тем, что вырабатывается на региональном и местном уровне. В стратегию должно быть включено задание специализированному органу изучить, какие местные органы, региональные органы имеют уже стратегии, чтобы изучить их и предоставить эти стратегии для ознакомления на региональном и на национальном уровнях.

Отдельно был затронут сложный вопрос сочетания требований, предъявляемых международными документами к национальным антикоррупционным стратегиям со спецификой национального законодательства России. Здесь, безусловно, необходимо учитывать, какие вопросы, каким образом отнесены к ведению тех или иных органов власти России согласно Конституции Российской Федерации. Исходя из Конституции России, к ведению Президента относится формирование федеральных органов исполнительной власти. Президент формирует министерства, федеральные службы, агентства. В зависимости от существа проблемы и Правительство России может решать ряд таких вопросов. Но Правительство решает, в основном, вопросы по тем органам, которые занимаются сугубо социальными и экономическими вопросами. Прерогатива же остается за Президентом. Если это орган будет совещательный, то есть, если это будет орган, который не будет обладать властными государственными полномочиями, то такой орган может создать Государственная Дума. По результату обсуждения участники семинара пришли к выводу, что необходимо провести детальный анализ всего комплекса российского законодательства с тем, чтобы наиболее гармонично встроить новые антикоррупционные механизмы и инструменты в уже существующий набор нормативно-правовых актов.

Наиболее острая дискуссия развернулась по вопросу формата специализированного антикоррупционного органа. В очередной раз

встал вопрос, должен ли это быть отдельный новый орган государственной власти или задачи и функции специализированного органа по противодействию коррупции может решить какой-либо из уже существующих в России правоохранительных органов. В любом случае, остро стоит вопрос, как этот орган будет вписываться в существующую систему органов государственной власти. В настоящее время указами Президента России определено, что противодействие коррупции осуществляет МВД, ФСБ в некоторой части, Росфинмониторинг. Применительно к Генеральной прокуратуре у нас существует закон. Потому что полномочия Генеральной Прокуратуры, исходя из Конституции, прописываются федеральным законом. Поэтому Генеральная прокуратура в системе органов власти занимает особое место. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре», на Прокуратуру возложена обязанность осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в противодействии с преступностью. Возможно, с принятием антикоррупционного законодательства противодействию преступности будут отнесены и действия по противодействию коррупции, и таким образом Генеральная прокуратура будет более предметно решать вопросы, связанные с противодействием коррупции.

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции не обязательно создавать новый орган, потому что в Конвенции в целом говорится о необходимости существования органа, который борется с коррупцией. Он может уже и существовать. Но в статье 6 и в статье 36 говорится о двух различных функциях специализированных антикоррупционных органов: профилактической и репрессивной. Специализированный орган может совмещать эти полномочия. Но если какой-то из существующих в России федеральных органов может заниматься этими задачами, то тогда задача создания отдельного органа не стоит. Если же по результатам детального анализа выяснится, что ни один из уже существующих органов не сможет справиться в полном объеме с задачами и предотвращения, и непосредственной борьбы с коррупцией, то тогда необходимость создания нового отдельного органа станет очевидной задачей.

В заключении участники семинара согласились, что главной целью национальной антикоррупционной стратегии в России должно стать не столько определение наказания за коррупционные деяния, а сущностное и глубинное изменение отношения к проблеме коррупции со стороны органов государственной власти, чиновников, а также изменение мировосприятия людей. Поэтому, когда речь идёт о трёх элементах стратегии: предупреждении, противодействии и образовании, необходимо найти между ними правильный баланс и наполнить эти направления чётким и понятным обществу содержанием.

## Опыт европейских стран в области разработки и функционирования антикоррупционных стратегий

*Драго Кос, Председатель Комиссии  
по Предотвращению Коррупции в Республике Словения  
и Председатель Группы Государств  
против Коррупции — ГРЕКО*

### **I. Необходимость предупредительных мер**

Нет такой страны, где нет коррупции — политики, государственные служащие, руководители бизнеса, журналисты и соседи — все заражены этой социальной болезнью. Кроме экономических<sup>41</sup>, она имеет социальные<sup>42</sup> и политические<sup>43</sup> последствия, и все они вместе взятые мешают или, по крайней мере, сдерживают экономическое и социальное развитие стран, несущих это бремя. Это негативное влияние было признано лишь в 1994 г. благодаря усилиям правительств и международных организаций по привлечению внимания общественности к этим негативным последствиям. Прежде всего, правительства и международные организации должны понять, что коррупция — очень опасное явление. Только после этого появляется заинтересованность в необходимости эффективных национальных и международных правовых норм, программ и мер.

В течение многих лет с коррупцией боролись только правоохранительные и судебные органы. В уголовных кодексах были прописаны уголовные правонарушения; полиция расследовала их; прокуроры привлекали к уголовной ответственности их исполнителей; а судьи их судили. Десятки лет этого было достаточно, а затем были сделаны два заключения:

— коррупция — это гораздо больше, чем простая сумма так называемых коррупционных правонарушений, закрепленных в национальном уголовном законодательстве; есть некоторые виды этого явления, за которые не очень просто ввести уголовную ответственность (напр., фаворитизм, nepotизм (кумовство)...);

— коррупция — это социальная болезнь, которую нельзя вылечить лишь уголовным преследованием. Для борьбы с ней требуются различные механизмы.

---

<sup>41</sup> Уменьшение налоговых сборов, раздувание стоимости социальных услуг, злоупотребления в распределении ресурсов в частном секторе.

<sup>42</sup> Унижение граждан и подрыв социальной стабильности

<sup>43</sup> Подрыв народного доверия к власти и ослабление государства.



Стало также ясно, что коррупция — не просто вопрос внутренней политики страны — это вопрос выживания в международном масштабе, поскольку ее уровень стал показателем конкурентоспособности страны, и международные организации стали ужесточать правила в отношении коррумпированных стран. Так, необходимость всестороннего и сбалансированного подхода к борьбе с коррупцией постепенно стала международно признанным стандартом. Сначала казалось, что есть несколько обнадеживающих направлений. Специалисты ссылались на необходимость проявления честности и неподкупности, длительных и последовательных усилий, привлечения всех слоев общества, улучшения и осуществления антикоррупционных законов и т.п. Однако, принимая во внимание все известные проявления коррупции, было признано, что это явление нельзя побороть без серьезных и запланированных *предупредительных мер*. Потребовалось несколько лет, чтобы в некоторых странах эту идею воплотили в жизнь, разработав так называемые национальные антикоррупционные программы, чтобы добиться главной цели: системно и сознательно сформировать национальное понятие честности и неподкупности.

Лишь с недавнего времени принятие и реализация антикоррупционной политики стали для государств обязательными; поэтому во многих странах все еще нет скоординированных адекватных стратегий из-за недооценки проблемы коррупции, непонятной самоуверенности, нежелания бороться и даже терпимого отношения к коррупции, отсутствия эмпирических данных и научных исследований и т.п. Но когда у 15 наиболее развитых европейских и неевропейских стран спросили<sup>44</sup>, какие средства борьбы с коррупцией они считают самыми эффективными, они дали следующие ответы:

- обеспечение правопорядка и беспристрастные методы расследования;
- превентивные меры и финансовый контроль;
- прозрачность (декларация доходов, открытость государственных органов, доступ широкой общественности);
- повышение сознательности и компетентности официальных лиц;
- зарплата должностных лиц.

По существу это означает, что страны стали систематически задумываться над тем, как создать условия для обуздания роста коррупции. Эту задачу можно решить лишь одним способом, в частности с помощью одного документа — путем разработки всеобъемлющей антикоррупционной стратегии.

---

<sup>44</sup> В 1999 ОЭСР

## **II. Конвенция ООН против коррупции и превентивная анти-коррупционная политика**

В международных правовых инструментах долго не упоминалось о введении такой политики или упоминались лишь некоторые ее элементы. Только спустя много лет эта стратегия была изложена в международном правовом документе — Статье 5 Конвенции ООН против коррупции, которая была открыта для подписания в 2003 году.

Статья 5 Конвенции ООН гласит:

*1. Каждое Государство–участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.*

*2. Каждое Государство–участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.*

*3. Каждое Государство–участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.*

*4. Государства–участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в настоящей статье. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.*

Если опустить юридические обороты, эта статья обязывает государства-участники Конвенции сделать следующее в соответствии с основополагающими принципами их правовой системы:

— обеспечить не только принятие, но и реализацию превентивных антикоррупционных программ;

— программы должны быть эффективными и скоординированными как при их принятии, так и при реализации;

— очень важным элементом их реализации надо признать все общество;

— главные принципы этих программ состоят в том, что их принятие и реализация должны основываться на верховенстве закона, требовании, чтобы правительства управляли государственными делами с позиций прозрачности, нравственности и честности и неподкупности, ответственно, честно и гласно сберегали государственную

собственность и способствовали укреплению всеобщей честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;

— важна не только политика, но и практика, направленные на эффективное предотвращение коррупции;

— необходимо периодически давать оценку антикоррупционным мерам, чтобы проверять уровень их полезности;

— в предотвращении коррупции важным элементом является международное сотрудничество.

Вышеупомянутые условия надо выполнить с помощью любой имеющейся или новой антикоррупционной стратегии с тем, чтобы обеспечить выполнение требований Конвенции ООН. Они должны служить руководством при подготовке новых программных документов и для совершенствования старых.

### **III. Антикоррупционная политика в теории и на практике**

Программные документы (стратегии) каждой страны обычно имеют определенную устоявшуюся форму. Эти формы были разработаны в течение десятков лет подготовки и реализации различных документов и зависят от их назначения. Иногда это просто перечень намерений<sup>45</sup> в определенной области, в других случаях это более веские и более конкретные документы, ставящие задачей действительно изменить ситуацию и условия в данной области. «Перечень намерений» обычно не предусматривает каких-либо практических результатов — они больше служат политическим целям политиков, которые хотят убедить своих избирателей. Они рассчитаны на короткий отрезок времени и, в конечном итоге, принимаются новые конкретные программы, а старые списки пожеланий забываются<sup>46</sup>. За такими документами нередко следуют планы действий, которые обычно повторяют структуру программных документов, чтобы обеспечить их реализацию.

Вот ещё некоторые факторы, в зависимости от которых одна антикоррупционная политика (программа) может отличаться от другой:

— учреждение, ответственное за составление и/или изменение текста программного документа (в некоторых странах также документы составляются НПО или группой экспертов одной ветви власти, обычно исполнительной, мультidisциплинарной группой экспертов из государственного и/или неправительственного сектора или представителями политических кругов);

---

<sup>45</sup> Их также называют «списки благих намерений».

<sup>46</sup> Например, в 2006 году Хорватия, где сначала приняли «пустую» и общую анти-коррупционную стратегию, которая в дальнейшем была заменена серьезным документом.

- учреждение, ответственное за принятие политики (правительство или парламент);
- учреждение(я), ответственное за реализацию политики и его (их) полномочия (просто координация или также санкционирование);
- основные цели политики (только правоохранительные, превентивные, комбинированные);
- сферы этой политики (обеспечение правопорядка, предотвращение, просвещение, повышение осведомленности или комбинации этих факторов);
- секторы, в которых следует реализовывать эту политику (только частный, несколько или все секторы общества);
- уровень включения гражданского общества в подготовку и реализацию этой политики и т.п.

Несмотря на то, что решение о структуре стратегии принимается соответствующими авторами, серьезные программные документы должны включать следующие элементы и обладать следующими характеристиками:

- главной частью стратегии должны быть её цели, изложенные в абстрактной форме, и действия, необходимые для достижения этих целей, в конкретной форме. Остальное — вступление, принципы, описание ситуации, ее причины и последствия, описание правовых документов и т.п. — можно изложить кратко;
- нельзя также забывать об основных пунктах стратегии; следует ясно указать, какой орган принимает их, по какой процедуре, какой орган отвечает за их реализацию, какая процедура обеспечивает реализацию и каковы санкции за неисполнение или плохую реализацию этих стратегий. Также следует указать сроки реализации и её пересмотра.

#### **IV. Европейские страны и антикоррупционная политика**

Европейские страны начали работу по разработке антикоррупционной политики задолго до принятия Конвенции ООН против коррупции. По этой причине эти программные документы отличались по качеству и содержанию, но, во всяком случае, они послужили примером работы по предотвращению коррупции. Очень скоро после принятия Конвенции ООН в августе 2006 г., по крайней мере 22 европейские страны приняли собственные антикоррупционные программы, очень различные по качеству. Стоит также упомянуть, что в некоторых странах эта инициатива исходила от гражданского общества. В Болгарии самая первая<sup>47</sup> такая стратегия была разработана НПО. Группа государств против коррупции Совета Европы — GRECO, са-

<sup>47</sup> Очень разносторонняя и качественная.

мая мощная организация по мониторингу коррупции в Европе — в своем первом оценочном докладе<sup>48</sup> выявила, что в таких странах как Болгария, Финляндия, Греция, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Словения, Испания, Швеция, США до сих пор нет координированной и всеобъемлющей государственной программы антикоррупционных стратегий. Лишь спустя год или два после этого доклада Болгария, Польша и Словения приняли свои стратегии и выполнили свои международные обязательства. Даже странам, которые имеют свои стратегии, GRECO дала рекомендации по улучшению, с целью повысить соответствие международным стандартам и практике.

## **V. 1. Некоторые примеры антикоррупционной политики**

### **V. 1.1. Литва**

Литовская национальная антикоррупционная политика была одобрена литовским парламентом в 2002 году на период 7–10 лет. Цель этой стратегии была заявлена как «снижение уровня коррупции до предела, когда она не подрывает социальное, экономическое и демократическое развитие».

В этой стратегии присутствуют три основных и одинаково важных элемента, таких как предотвращение, правопорядок и просвещение, а также дополнительные — повышение эффективности расследования, участие общества, разработка антикоррупционных обучающих программ.

Эта стратегия призывает к повышению прозрачности финансирования политических партий, совершенствованию существующей системы приобретения земли и предлагает меры по ограничению коррупции в политике и органах государственного управления (особое внимание уделено налогам, таможне, государственным закупкам, приватизации, здравоохранению и соблюдению законности).

Государственные учреждения должны отчитываться о реализации этой стратегии перед парламентом, который может обязать исполнительные органы применить специальные анти-коррупционные меры. Эту стратегию можно считать динамичным документом, который подлежит пересмотру, по крайней мере, каждые два года.

### **V. 1.2. Румыния**

Последняя<sup>49</sup> национальная антикоррупционная программа Румынии была принята румынским правительством в 2005 г. на период

---

<sup>48</sup> В период с 2000 по 2003.

<sup>49</sup> Предыдущая была принята на период с 2001 по 2004 гг.

2005-2007 г. Общая цель ее «предотвращать и противодействовать коррупции путем совершенствования и неукоснительной реализации законодательства путём последовательного и стабильного законодательства и путем институционального укрепления органов, выполняющих важные задачи в этой области».

Довершением национальной стратегии явилось принятие подробного плана действий по реализации этой стратегии.

В стратегии присутствуют три основные направления:

- предотвращение, прозрачность, просвещение;
- противодействие коррупции (с помощью правоохранительных органов и судов)
- сотрудничество внутри страны и международная координация.

Мониторинг по реализации этой стратегии осуществляется «Координационным Советом по реализации национальной антикоррупционной стратегии 2005-2007», учрежденным под надзором премьер-министра, а координирует его работу министр юстиции. Оценка реализации проводится каждый год в ноябре в соответствии с показателями, перечисленными в плане действий. Каждые два года Румыния информирует Европейскую комиссию о ходе реализации этой стратегии.

### **V. 1.3. Словения**

Антикоррупционная политика Словении была одобрена парламентом в 2004 г. на неопределенный период. В ней определены несколько общих целей:

- установление надлежащих этических стандартов;
- долгосрочное и постоянное устранение условий и обстоятельств, способствующих возникновению и росту коррупции;
- создание правовой и институциональной среды, благоприятной для предотвращения коррупции;
- последовательное возложение ответственности за правонарушения;
- создание повсеместной системы нетерпимости ко всем проявлениям коррупции.

За общими целями идет список стратегических социальных перемен, которые, как ожидается, должны последовать в результате реализации этой стратегии.

Этот документ предусматривает более 170 мер по борьбе с коррупцией в следующих областях: политике, государственных органах (особенно финансовых, здравоохранении и государственных закупках), правоохранительных органах и судах, экономике, гражданском обществе, средствах массовой информации и широкой обществен-

ности. Меры делятся на законодательные, институциональные и практические.

Политика предусматривает учреждение специальной антикоррупционной комиссии и принятие плана действий для ее реализации. Все государственные учреждения должны отчитываться о реализации этой стратегии перед этой комиссией, которая отчитывается перед парламентом.

Стратегия является динамичным документом и подлежит пересмотру, по крайней мере, раз в три года, а в чрезвычайных случаях — в любое время.

## **VI. Общие элементы существующих антикоррупционных стратегий**

Тщательный анализ вышеизложенных и других антикоррупционных стратегий (документов) приводит к следующему выводу: все они, в основном, имеют одну и ту же структуру и одинаковые части. Есть только два различия между ними: в количестве этих частей (все или некоторые из них), и в степени сжатости.

Эти части следующие:

— **Введение:** в нем обычно дается краткое описание причин принятия антикоррупционной политики и ее цели. Иногда здесь же приводится определение коррупции, особенно в странах, в чьих правовых актах нет определения этого явления. Учитывая, что определение коррупции имеется только в одном международном инструменте, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, где она трактуется как обычный подкуп, — это непростая задача. Часто встречаются социологические, а не юридические определения коррупции. Если мы хотим проводить политику против «коррупции», народ должен знать, что это такое.

— **Основные принципы:** Это просто перечень необходимых элементов, за которым следует краткий обзор политики. Эта часть документа важна, так как в ней излагаются основные характеристики политики. Обычно приводятся такие принципы, как уважение прав человека, политическая воля, сотрудничество всех слоев общества в ее реализации, долгосрочная ориентация, предотвращение до пресечения, последовательность, прозрачность этого проекта, плановый мониторинг реализации, возможность внесения изменений и т.п.

— **Цели:** они могут быть изложены очень абстрактно и не требуют дополнительных пояснений. Иногда перечень целей делится на две части — главные (напр., установление надлежащих этических стандартов, долгосрочное и постоянное устранение условий и об-

стоятельств, способствующих возникновению и росту коррупции, создание подходящей правовой и институциональной среды для предотвращения коррупции) и дополнительные (напр., выявление секторов, наиболее подверженных коррупции, прозрачное и законное финансирование политических партий, успешная реформа государственного управления, разрешение конфликтов интересов в госучреждениях, гарантирование законного, профессионального и ответственного принятия решений, создание соответствующих механизмов обвинений в подозрении в коррупции).

— **Данные о коррупции в стране:** для обоснования причин принятия антикоррупционной политики приводятся статистические и другие (из различных внутренних и/или международных исследований) данные о масштабах коррупции и областях, пораженных ею.

— **Причины коррупции в стране:** чтобы пресечь коррупцию, необходимо знать причины её возникновения и развития. Обычно называют экономические, социальные, исторические, политические, правовые причины. В странах, где эта часть отсутствует, такое решение оправдывают политическими причинами, требующими особого подхода.

— **Последствия коррупции:** если они приводятся абстрактно, это не создает проблем. Однако, если приводятся конкретные последствия в данной стране, при принятии этого документа могут появиться серьезные проблемы<sup>50</sup>.

— **Действия (меры) предотвращения и пресечения коррупции:** обычно это самая объемная и важная часть политики. В некоторых странах меры разделяются на превентивные и репрессивные, в других — приводится перечень действий, которые надлежит предпринять в данной области. Иногда такие меры делятся на законодательные, институциональные и практические. Наиболее упоминаемые области применения обычно следующие:

a) *политика* (меры по финансированию политических партий, ограничения и правила по разрешению конфликта интересов между функционерами, лоббирование, декларирование финансовых доходов функционеров, код чести для функционеров, ограничения на принятие функционерами подарков ...);

b) *государственное управление* (действия в области системы государственной службы<sup>51</sup>, ограничения и правила разрешения кон-

---

<sup>50</sup> Представителей политических кругов может привести в замешательство перечень последствий, которые можно легко приписать к их действиям и/или упущениям.

<sup>51</sup> Принятие на работу, продвижение по службе, беспристрастность, честность и неподкупность, ответственность, мониторинг и т.п.



фликтов интересов для государственных служащих, ограничения на принятие подарков государственными служащими, введение мер по повышению этических норм в государственном секторе<sup>52</sup>, различные системы лицензирования, доступ к государственной информации, государственные финансы, антикоррупционные меры в разных областях публичного сектора<sup>53</sup>, обращение в компетентные органы о нарушении закона и защита информаторов, камуфляж, секретность официальных документов.

*с) правоприменение* (необходимые ресурсы, правильный подбор кадров, независимость, беспристрастность, надлежащая оплата, сдача отчетов, введение междисциплинарных следствий, надлежащие следственные органы, ответственность правоохранительных сотрудников...);

*d) судопроизводство* (действия в области предоставления надлежащих ресурсов, штата сотрудников, независимости, беспристрастности, адекватного вознаграждения, процедуры уголовного преследования, защиты свидетелей, бремени доказательства...);

*е) экономика* (введение ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения и ограничений для лиц, осужденных за коррупционные преступления, внесение антикоррупционных положений в контракты, кодекс чести в частном секторе, на фондовой бирже, секторе страхования, секторе азартных игр, добровольное участие частных компаний в борьбе с коррупцией...);

*f) гражданское общество* (включение гражданского общества в процессы принятия решений, системы уступок (поддержки) для государственного сектора, правила о государственном финансировании гражданского общества, прозрачность финансирования в гражданском обществе, добровольное участие НПО в борьбе с коррупцией...);

*g) средства массовой информации* (независимость, прозрачность права собственности в средствах массовой информации, кодекс чести для журналистов, разделение различных<sup>54</sup> функций средств массовой информации, юридическая помощь в получении информации государственного характера, ежегодные премии за опубликование лучших статей против коррупции...);

*h) повышение осведомленности общества* (проведение постоянной антикоррупционной кампании, издание антикоррупционных руководств для различных категорий граждан, внесение антикоррупционных тем в школьные программы...).

---

<sup>52</sup> Такие как: кодекс поведения и/или планы воспитания честности и неподкупности

<sup>53</sup> Такие как: государственные закупки, здравоохранение, налоги, таможня, государственные субсидии и т.п.

<sup>54</sup> Предоставление информации в сравнении с коммерческой деятельностью.

— **Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией:** включает в себя принятие и использование международных правовых инструментов, сотрудничество в региональных и глобальных антикоррупционных инициативах и организациях и т.п.

— **Реализация этой политики:** здесь следует упомянуть роль и полномочия ответственных учреждений и основные процедуры обеспечения реализации, а также указать санкции за невыполнение или неудовлетворительную реализацию политики.

## **VI. Заключение**

Как сказано выше, то, как будет выглядеть национальная антикоррупционная политика, всегда будет зависеть от решения страны и ее экспертов. После ратификации Конвенции ООН против коррупции следует соблюдать хотя бы ее главные положения. Так как даже эти главные принципы могут соблюдаться по-разному, очевидно, что нет неизменных правил относительно целей, формата, структуры и содержания такой политики. Также естественно, что на любую политику, включая антикоррупционную, оказывает влияние специфика страны (географическое положение, форма и уровень федерализма). Каждой стране надо определить цели, формат и структуру стратегии и области применения до разработки, принятия и реализации любой стратегии. Антикоррупционные программы являются очень тонкой проблемой, так как связаны с большими надеждами людей, недовольных существованием и проявлениями коррупции. Принятие национальной программы является в их глазах свидетельством того, что кто-то, обычно правительство, решил заняться этим вопросом. И если спустя несколько лет нет ощутимых результатов, наступит еще большее разочарование, чем до принятия этой политики, доверие к властям упадет, а иногда запускается в действие механизм социальных перемен.

Поэтому есть лишь одно главное и неизменное правило в области антикоррупционных стратегий: если у правительства нет искреннего и твердого намерения проводить эффективную политику противостояния коррупции, лучше не предпринимать никаких попыток с самого начала.

## **Создание и функционирование специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции**

*Панфилова Е.А., генеральный директор Центра  
Антикоррупционных исследований и инициатив  
«Трансперенси Интернешнл – Р»*

Совещание российских и зарубежных экспертов с целью изучения лучшего опыта европейских стран в области создания и функционирования специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции состоялось 19 декабря 2006 года.

Открывая семинар, Председатель Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы Российской Федерации **Михаил Гришанков** проинформировал участников о своем участии в состоявшейся в ноябре в Страсбурге конференции проекта OSTOPUS, в рамках которого кроме всего прочего обсуждались шаги, связанные с реализацией в различных странах Европы требований международных антикоррупционных Конвенций. Михаил Гришанков также сообщил, что 21 ноября состоялось совещание под руководством Президента России В.В.Путина, на котором также обсуждались вопросы антикоррупционной деятельности правоохранительных органов и проблемы имплементации норм Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европа об уголовной ответственности за коррупцию, в частности связанные с подготовкой российской антикоррупционной стратегии. Поэтому обсуждение вопроса, связанного с проблематикой создания специального органа или органов, ответственных за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции, является очень актуальной темой.

Александр Зегер, руководитель отдела экономических преступлений Совета Европы, в свою очередь, отметил, что самым важным предварительным условием успешного противодействия коррупции является политическая приверженность этой теме, политическая поддержка. Он считает, что в Российской Федерации сейчас существует необходимая политическая поддержка, необходимая политическая воля для принятия серьезных действий. Он также высоко оценил те шаги, которые были предприняты в Российской Федерации, в частности ратификацию Конвенции ООН против коррупции и Кон-

венцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и то, что в ближайшие два месяца Российская Федерация станет членом группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Далее с основным докладом по теме «Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования специального органа, ответственного за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции» выступил **Драго Кос**, Председатель Комиссии по противодействию коррупции Республики Словения, Председатель группы ГРЕКО. В своем докладе он остановился на основных требованиях, предъявляемых к специализированным антикоррупционным органам международным законодательством и на практических путях реализации этих требований в различных странах (см. изложение доклада в настоящем сборнике).

Он, в частности, отметил, что для обеспечения успешной борьбы с коррупцией необходима, кроме всего прочего, реализация двадцати руководящих антикоррупционных принципов, которые были одобрены в резолюции Совета Европы. Эти принципы устанавливают наиболее важные требования к тем органам, которые должны бороться с коррупцией. Эти условия включают: независимость и автономность, отсутствие ненадлежащего давления на эти органы, достаточные ресурсы и четкая специализация этих органов.

При этом принципы допускают, что в стране может быть не только один орган по борьбе с коррупцией, их может быть больше. Это должно определяться реальной политической ситуацией и законодательством каждой отдельной страны. Такие органы могут быть либо только органами, осуществляющими карательные меры или профилактические меры, или сочетающими и те, и другие меры. Но, в любом случае, эти органы должны осуществлять те меры, которые сформулированы в политике борьбы против коррупции в данной стране.

В некоторых странах законодатели пришли к выводу, что достаточно иметь эффективные полицейские органы, иметь хорошую систему государственного обвинения и этого достаточно для борьбы с коррупцией. Но практика последнего времени показывает, что этого недостаточно. И именно поэтому и была принята Конвенция ООН против коррупции. В результате, многие страны стали пересматривать свое отношение к созданию специализированных антикоррупционных органов.

Для того, чтобы создать эффективный и приносящий реальную пользу антикоррупционный орган, в первую очередь, необходимо идентифицировать, определить конкретные проблемы, стоящие перед страной. Также необходимо выяснить, о какой коррупции идёт речь, с какой коррупцией сталкиваются граждане и бизнес в этой стране. Является ли эта коррупция всеобъемлющей по охвату различных

секторов государственного управления, или она является крупномасштабной по объемам средств, которые в неё вовлечены. Необходимо также проанализировать опыт уже существующих институтов и выяснить, можно ли решить эти проблемы путём создания новых органов, или лучше действовать путём лучшей координации существующих органов, углубления их межведомственного сотрудничества.

Анализируя эти вопросы, государства могут придти к выводу, что им, возможно, необходимы специализированные органы по борьбе с коррупцией. При этом они должны будут сделать такие органы по-настоящему эффективными.

Во-первых, необходимо решить, на какой **правовой основе** будут создаваться такие антикоррупционные органы. Есть страны, например, Сербия, где антикоррупционные органы созданы только для того, чтобы соответствовать ожиданиям международных организаций и международной общественности. Простым указом правительства там создан, так называемый, антикоррупционный комитет. Как только этот комитет начал свою деятельность, на него тут же само Правительство начало оказывать давление, и только общественное внимание защитило его от этого. Но само развитие событий показало, что создание специализированного органа должно основываться не на подзаконных актах, а на законе, правовом акте, принятом парламентом, чтобы снизить риск уничтожения специализированного антикоррупционного органа политическими силами, недовольными его работой. К сожалению, именно это в данный момент происходит в ряде стран, в частности в Словении.

Во-вторых, необходимо определить **характер будущего органа**. Должен ли этот орган иметь функции репрессивные или профилактические. Если нет внятной потребности создавать новый орган с репрессивной функцией, тогда не надо его создавать. Если население по-прежнему доверяет существующим правоохранительным органам и судебной системе, тогда существует большая опасность в создании еще одного нового репрессивного антикоррупционного органа с функциями расследования. Распределение работы между существующими правоохранительными органами и новым органом создаст проблемы, которые может быть очень сложно решить.

В-третьих, необходимо определиться с **положением будущего антикоррупционного органа в системе органов государственной власти**. Существуют требования, чтобы этот орган был независимым. Конечно, эта независимость не является полностью абсолютной. Такой независимый антикоррупционный орган должен быть подотчетен кому-то. Обычно такой орган является подотчетным законодательному органу, и регулирование деятельности такого органа должно быть очень подробным, особенно если ему приданы ре-

прессивные функции, в частности, связанные с определенным вторжением в сферу ограничения прав человека. Должна быть выстроена система контроля за его деятельностью с тем, чтобы такой орган не нарушал эти права.

В-четвертых, необходимо заранее предусмотреть пути эффективного решения проблемы **обеспечения такого органа необходимыми ресурсами**. Есть страны, которые создали замечательные антикоррупционные органы и дали им самые различные функции. Эти органы получали независимость в структуре общества. Но им не предоставлялось необходимых ресурсов. А если такой орган создан только на бумаге, это проблему не решает. У специализированных антикоррупционных органов должен быть свой независимый бюджет. У них должна быть возможность независимо привлекать к работе лучших специалистов в данной отрасли. Принятие законодательных актов и создание антикоррупционных органов только на бумаге немногое что доказывают в плане политической воли. Именно выделение необходимых финансов доказывает наличие политической воли. Потому что без финансов такие органы никакой пользы не принесут.

Есть и другие условия, которые связаны с деятельностью таких антикоррупционных органов: **объективность, профессионализм, беспристрастность, честность, принципиальность, эффективность**. Если эти принципы не соблюдаются, то деятельность этих органов очень легко дискредитировать, а так же добиться их реструктуризации или даже уничтожения. Это уже произошло в таких странах, как Албания, Македония, Сербия, Словения. Пока ещё свободны от такого давления специализированные антикоррупционные органы в Латвии, Литве и Эстонии.

Группа ГРЕКО, группа стран, борющихся против коррупции, анализирует функционирование таких органов, проводит оценку их деятельности. В ходе деятельности группы ГРЕКО выявилось, что так называемые страны переходного периода очень хотят создавать такие органы и развивать их. С другой стороны, давние члены Европейского Союза, у которых уровень коррупции тоже значительный, даже не задумываются о необходимости создания специальных антикоррупционных органов (Италия, Испания, Греция). Очевидно, что существуют двойные стандарты между старыми членами ЕС и новыми членами ЕС. Так же очевидно, что в большинстве стран не хватает хорошо образованных сотрудников, специализирующихся по борьбе с коррупцией.

Если проанализировать обобщенный опыт создания и функционирования специализированных антикоррупционных органов в Европе, то можно сделать вывод, что все страны в той или иной степени попытались создать некое подобие таких органов: где-то только с

репрессивными функциями, где-то только с превентивными, а где-то со смешанными функциями.

Например, хорошо известна деятельность репрессивных антикоррупционных органов в Италии в рамках кампании «Чистые руки». В данном случае роль антикоррупционного органа выполняла группа прокуроров с центральным офисом в Милане. Они расследовали деятельность почти трёх тысяч подозреваемых, включая членов парламента, и около 500 человек были осуждены за коррупцию. После того, как политические силы стали противодействовать этой деятельности, её пришлось свернуть. По аналогичному сценарию события развивались и в Румынии, где деятельность независимого антикоррупционного органа была существенно ограничена после того, как он задел интересы высшего политического руководства страны. Что касается превентивных органов, то к их числу относятся комиссии, существующие во Франции, Словении и ряде других стран.

Но наиболее эффективны органы, которые сочетают обе функции: репрессивную и превентивную, как, например это было сделано в Хорватии, Латвии, Литве.

В целом, можно сделать вывод, что само создание специальных органов по борьбе с коррупцией является хорошим признаком готовности страны бороться с коррупцией. Но если эти органы не получают необходимых ресурсов для своей деятельности, то создание таких органов всё равно приведёт к неудаче в борьбе с коррупцией.

Далее с докладом «К вопросу о создании в России специализированного органа или органов, ответственных за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции» выступила **Елена Панфилова**, директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Россия. По просьбе участников предыдущего семинара она в своем докладе остановилась не только на проблемах, связанных непосредственно с формированием антикоррупционного органа в России, но и на анализе данных по оценке уровня коррупции в Российской Федерации.

В начале своего выступления докладчик отметила, что необходимость создания в России специализированного органа по противодействию коррупции не просто назрела, а перезрела. Это обусловлено тем, что провозглашённая в 2006 году высшим политическим руководством страны задача активной и содержательной борьбы с коррупцией не может быть выполнена при сохранении той ситуации, которая сложилась на данный момент. К декабрю 2006 года практически все более или менее значимые органы государственной власти в России публично определили своё стремление активно участвовать в противодействии коррупции. С антикоррупционными инициа-

тивами выступили: Государственная Дума РФ, Правительство РФ, Генеральная Прокуратура РФ, Высший Арбитражный Суд России, МЭРТ России, Министерство Финансов России и т.д. Все эти инициативы, так или иначе, ставят задачу инструментального противодействия коррупции, но носят абсолютно нескоординированный и хаотичный характер.

Интересен тот факт, в соответствии с требованиями Концепции Административной реформы на 2006-2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г., субъекты Федерации и органы государственной власти России разрабатывают и принимают областные и ведомственные стратегии противодействия коррупции. Данный процесс носит, безусловно, творческий, но весьма далёкий от какой-нибудь системности характер, и постепенно складывается парадоксальная ситуация, при которой в отдельных областях и ведомствах будет существовать стратегия и план борьбы с коррупцией, а на национальном уровне — нет.

Далее Елена Панфилова остановилась на требованиях международного антикоррупционного законодательства, предъявляемых к созданию специализированных антикоррупционных органов, в частности на важности в российских условиях реализации принципа независимости. Кроме того, она подробно остановилась на аргументах в пользу сочетания деятельности по преследованию за коррупционные правонарушения с превентивной функцией и на формулировании стоящей перед Россией базовой задачи, которая заключается в том, чтобы, наложив эти рамочные требования на реальную институциональную и политическую ситуацию в стране, выбрать наиболее адекватный и эффективный вариант специализированного антикоррупционного органа, при котором его деятельность, с одной стороны, была гармонично встроена в существующую правовую и институциональную систему, а с другой стороны, была максимально независима от политической конъюнктуры и не превратилась в профанацию.

Именно для того чтобы эффективно решить эту задачу, надо, в первую очередь, детально проанализировать состояние коррупции в России. В своем выступлении докладчик привела широкий массив данных различных источников, характеризующих уровень коррупции в стране. Так, согласно исследованию Фонда Общественное Мнение за ноябрь 2006 года 67% россиян уверены, что коррупцию в стране не удастся искоренить никогда, 79% из них полагают, что ситуацию не спасет даже повышение зарплаты должностным лицам. 28% россиян сталкивалось в последние годы с вымогательством со стороны государственных служащих, практически столько же давали им взятки.



В ответах на вопрос, где чаще всего возникает необходимость «дать», безусловными лидерами стали милиция и таможня (52%). 45% россиян назвали сотрудников ГИБДД, 33% — лечебные учреждения, 26% — прокуратуру и суды, 21% — военкоматы, 18% — сферу образования, столько же — местные органы власти, а 12% утверждают, что самые большие взяточники — это чиновники федерального уровня. Примечательно, что 70% россиян осуждают взяточников, но при этом большинство охотно готово брать взятки, если им их будут давать. При этом осуждает «дающих» меньшинство — 38%.

По данным ВЦИОМ за ноябрь 2006 года в счастливом неведении о таком распространенном явлении как коррупция пребывает лишь 1% граждан, еще столько же считают, что коррупция в стране практически отсутствует. По данным опроса, как «высокую» и «очень высокую» охарактеризовали степень коррупции в стране 78% опрошенных. Главной причиной коррупции 43% респондентов считают жадность и аморальность российских чиновников и бизнесменов, 35% — неэффективность государства и несовершенство законов, 18% — низкий уровень правовой культуры и законопослушности большинства населения. Решение проблемы коррупции большинство видит в совершенствовании правовой базы — 38%. Введения смертной казни для коррупционеров требуют 16% опрошенных, конфискации имущества взяточников и членов их семей — 36%, сокращения госаппарата — 26%. А за легализацию наименее социально опасных видов коррупции, таких как чаевые, подарки врачам и учителям, высказалось 11% опрошенных.

Согласно исследованию Transparency International Барометр мировой коррупции (ноябрь 2006 года) доля россиян и членов их семей, которые за последний год давали взятки, — 8% и 9% соответственно. Россияне оценивают уровень коррумпированности личной и семейной сферы жизни весьма низко (1,9 из 4 баллов, где 1 равно нулевому уровню коррупции). Но если россиян спрашивали не о личных взятках, а о коррупции в сферах, с которыми приходится иметь дело, все становилось на свои места. С наибольшей коррупцией россияне встречаются, когда контактируют с милицией (4 балла из 5 при среднем показателе 3,5). Столь же ощутима для россиян коррупция в законодательной власти, правовой системе и бизнесе (везде 3,9).

Далее Елена Панфилова привела данные о деловой коррупции (по данным исследований Мирового Банка, Всемирного Экономического Форума, Европейского Банка Реконструкции и Развития), и особо остановилась на результатах исследования Национального рейтинга прозрачности закупок, которые показали, что к концу 2006 года общие потери рынка от закупок по завышенным ценам составят

величину порядка 650 млрд. рублей. При этом потери государственных закупщиков составят около 300 млрд. рублей — более 45% от общей величины. Показатель средневзвешенного ценового отклонения, характеризующий величину расхождения между рыночными ценами и фактическими ценами закупок, составляет в среднем по рынку 16.1%.

По совокупности приведенных данных, докладчик сделала вывод, что коррупция в России имеет системный характер, и коррупцией в России поражены все органы государственной власти, включая правоохранительные органы и судебную систему.

Из этого вывода вытекает необходимость создания такого специализированного органа по борьбе с коррупцией, который мог бы решить комплексную программу противодействия коррупции, включающую в себя три основных составляющих: преследование за коррупцию, предотвращение коррупции и антикоррупционное образование.

В соответствии с требованиями решения такой триединой задачи далее были сформулированы принципы, на которых должна быть основана деятельность специализированного антикоррупционного органа:

**Легитимность.** Создание национального специализированного органа по противодействию коррупции должно быть оформлено правовым актом, в котором должны быть прописаны его задачи, функции, структура, подчинение, принципы формирования и финансирования.

**Независимость.** Необходимо, чтобы специализированный орган был независим от органов исполнительной власти Российской Федерации. С учётом специфики политической и государственной системы России он должен быть подотчётен только Федеральному Собранию России или Президенту России.

**Единоначалие.** С учётом специфики политической и управленческой практики России, необходимо, чтобы, во-первых, руководство специализированным органом по противодействию коррупции не было совмещено с руководством любым другим органом государственной власти (правоохранительным органом), а во-вторых, у специализированного органа по противодействию коррупции должен быть единоличный руководитель. Такой руководитель должен утверждаться Федеральным Собранием РФ (одной из палат или обеими палатами) по представлению Президента РФ.

**Коллегиальность.** Стратегическое планирование деятельности специализированного органа по противодействию коррупции и организация его повседневной работы должно координироваться коллегиальным органом (советом, правлением), в состав которого

должны войти высококвалифицированные представители органов государственной власти, правоохранительных органов, судебной системы и гражданского общества. Принципы формирования такого коллегиального органа должны быть чётко прописаны в нормативно-правовом акте о создании специализированного органа по противодействию коррупции.

**Представительность.** К деятельности специализированного органа (как к руководству им, так и к повседневной работе) на постоянной основе должны быть привлечены наиболее высококвалифицированные кадры федеральных министерств, ведомств, региональных органов власти, специализированных общественных организаций и экспертных институтов, имеющие опыт в области противодействия коррупции. Нормативно-правовой акт о создании специализированного органа по противодействию коррупции должен прописать такой принцип формирования штата специализированного органа, чтобы в него вошли представители Администрации Президента России, Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федераций РФ, Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Прокуратуры РФ, Министерства Внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, МЭРТ РФ, Министерства финансов РФ, Центрального Банка РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ, Счетной палаты РФ, других министерств и ведомств, а также представителей специализированных общественных организаций и экспертных институтов.

**Координация.** Нормативно-правовой акт о создании специализированного органа по противодействию коррупции должен установить обязательность координации деятельности всех органов государственной власти, судов РФ, правоохранительных органов со специализированным органом по реализации национальной стратегии противодействия коррупции.

**Прозрачность.** Деятельность специализированного органа по противодействию коррупции должна быть максимально публична. Нормативно-правовой акт о создании специализированного органа должен установить обязательные нормы отчётности органа перед обществом. Такая отчётность может иметь форму обязательных полных ежегодных отчётов, а также ежемесячных или ежеквартальных текущих отчётов.

**Независимость финансирования.** Чтобы избежать давления на специализированный орган со стороны каких-либо органов государственной или представительной власти, необходимо предусмотреть максимально независимую форму финансирования специализированного органа, например, отдельной фиксированной строкой бюджета.

**Учёт мирового опыта.** При формировании специализированного органа по противодействию коррупции необходимо досконально изучить, проанализировать и, где возможно и необходимо, применить мировой опыт по созданию и деятельности таких специализированных органов, особенно в части обеспечения независимости, определения численности и оперативных функций, и т.д.

**Поэтапность.** С учётом того, что основные усилия институциональной антикоррупционной активности в данный момент сосредоточены и того, что в России на данный момент ещё не сложилось полное единое понимание того, чем должен заниматься специализированный орган по противодействию коррупции, необходимо предусмотреть несколько этапов создания специализированного антикоррупционного органа.

На первом этапе будет целесообразным создание временного координирующего органа, в который войдут все заинтересованные стороны (представители Администрации Президента России, Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Прокуратуры РФ, Министерства Внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, МЭРТ РФ, Министерства финансов РФ, Центрального Банка РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ, Счетной палаты РФ, других министерств и ведомств, а также представителей специализированных общественных организаций и экспертных институтов). Такой координирующий орган, в своей деятельности опирающийся на те же базовые принципы, подготовит создание непосредственно специализированного органа по противодействию коррупции, подготовит национальную стратегию противодействия коррупции, а также в краткосрочной перспективе будет решать некоторые наиболее остро стоящие антикоррупционные задачи.

Далее Елена Панфилова остановилась на обсуждении вариантов структуры специализированного антикоррупционного органа, которая должна чётко соответствовать основным принципам его деятельности и основным задачам национальной стратегии по противодействию коррупции в России: преследование за коррупционные деяния, предотвращение коррупционных деяний и антикоррупционное образование.

В ходе обсуждения участники семинара особенно остановились на проблеме соотношения задач формулирования национальной антикоррупционной стратегии и создания специализированного антикоррупционного органа. Так, Михаил Гришанков отметил, что поскольку существует реальная востребованность предложений по созданию национальной антикоррупционной стратегии со стороны

высшего политического руководства страны, в рамках семинаров необходимо рассмотреть и проработать все возможные варианты с учётом международного опыта. В этом смысле особенно важно рассмотреть примеры тех стран, в которых реализация антикоррупционных планов и деятельность антикоррупционных органов столкнулись с определенными проблемами.

Представители Генеральной Прокуратуры России ознакомили участников семинара со своим видением проблемы организации борьбы с коррупцией в России. Они выразили мнение, что, поскольку Конвенция ООН против коррупции предусматривает возможность создания специализированного антикоррупционного органа в рамках уже существующих правоохранительных органов, Прокуратура России вполне могла бы взять на себя такую функцию, поскольку уже в рамках своих существующих полномочий решает многие из ставящихся перед специализированным антикоррупционным органом задач. В целях иллюстрации легитимности такого предложения, они более подробно остановились на деятельности Генеральной Прокуратуры РФ в части превентивной антикоррупционной деятельности. Данной функции в Генеральной Прокуратуре в последнее время уделяется повышенное внимание, и за 6 месяцев 2006 года было проведено значительное количество проверок соблюдения чиновниками различного уровня требований российского законодательства, связанных с ограничениями и запретами, существующими в области регулирования государственной службы. Также они выразили мнение, что в самой Прокуратуре вопрос не стоит столь же остро, как в других правоохранительных органах.

Далее участники семинара подробно обсудили вопрос сопоставимости данных по уровню коррупции в России. Были высказаны мнения, что трудно судить о реальном положении дел с коррупцией в стране только на основании опросов общественного мнения. Информация же фактического порядка от самих органов государственной власти очень часто отсутствует или неполна. Было выражено мнение, что органом государственной власти, общественным и экспертным организациям стоит изучить вопрос о проведении полномасштабного совместного исследования состояния коррупции в стране на основе согласованной методики.

Кроме того, были обсуждены вопросы обеспечения независимости, в том числе финансовой, специализированного антикоррупционного органа, вопросы, связанные с необходимостью вовлечения, — в том числе через широкое информирование — общества и бизнеса в обсуждении вопросов, связанных с системным противодействием коррупции, а также наработки различных органов государственной власти по ведомственному подходу по противодействию

вию коррупции. Была отдельно затронута тема приоритетности: высказывались мнения, что очень важно выстроить систему приоритетов постольку, поскольку коррупция в России носит такой широкий тотальный характер, что если схватиться сразу за всё, то получится полная бессистемность.

В заключении, участники семинара согласились, что в условиях, когда коррупция в стране носит системный характер и пронизала все сферы государственного управления и экономики, России требуется создание в той или иной форме специализированного органа по противодействию коррупции. В силу создавшейся ситуации, когда деятельность по противодействию коррупции в её нынешнем формате расплывлена по многочисленным органам власти, министерствам и ведомствам, когда ни в обществе, ни в органах государственной власти нет чёткого понимания и согласия о формате, принципах формирования и задачах специализированного органа по противодействию коррупции, на данном этапе требуется создание координирующего органа по противодействию коррупции, который бы мог в краткосрочной перспективе решить следующие задачи: систематизация имеющихся данных об уровне коррупции в России; проведение углублённого исследования поражённости коррупцией органов государственной власти в России (федеральные министерства и ведомства, региональные и муниципальные органы власти); сбор информации из федеральных органов государственной власти о предложениях о путях и способах противодействия коррупции и об успешном опыте проведения ведомственных и региональных антикоррупционных программ; подготовка законодательных инициатив по приведению внутреннего законодательства в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и иных законодательных инициатив, направленных на антикоррупционное регулирование деятельности государственных органов и институтов; проведение текущего антикоррупционного мониторинга; выработка предложений по формату, функциям и составу специализированного органа по борьбе с коррупцией; выработка предложений по подготовке национальной стратегии противодействия коррупции; проведение ведомственных и общественных экспертных обсуждений соответствующих предложений; подготовка нормативно-правового акта, регулирующего деятельность специализированного органа по противодействию коррупции в России; подготовка нормативно-правового акта, определяющего национальную стратегию по противодействию коррупции. Временный координирующий орган должен включать в себя представителей Администрации Президента России, Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федера-

ций РФ, Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Прокуратуры РФ, Министерства Внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, МЭРТ РФ, Министерства финансов РФ, Центрального Банка РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ, Счетной палаты РФ, других министерств и ведомств, а также представителей специализированных общественных организаций и экспертных институтов. При создании постоянно действующего специализированного органа по противодействию коррупции в России в основу его деятельности должны быть положены принципы легитимности, независимости, единоначалия, коллегиальности, представительности, прозрачности, координации, независимости финансирования и учёта мирового опыта.

\* \* \*

Совещание российских и зарубежных экспертов с целью представления рекомендаций по созданию национальной стратегии предупреждения коррупции, а также специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции в Российской Федерации состоялось 25 апреля 2007 года.

Во вступительных ремарках к семинару председательствующий Квентин Рид, эксперт Совета Европы отметил, что чрезвычайно важно рассматривать вопрос конкретных рекомендаций по созданию специализированного органа по противодействию коррупции в контексте основных направлений по разработке единой национальной антикоррупционной стратегии в России. В конечном итоге, характер стратегии будет во многом зависеть от того, какого типа орган будет выполнять эту стратегию.

С основным докладом по теме «Принципы и формат создания специализированного антикоррупционного органа в России» выступила Елена Панфилова, директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Россия. Она отметила, что Указом Президента от 2 февраля 2007 года была создана Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против Коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Целью работы данной группы является выработка предложений, в том числе связанных с формированием национальной антикоррупционной стратегии и принципов и задач функционирования специализированного антикоррупционного органа. И хотя невозможно предугадать, к каким заключениям и выводам в конце концов придёт Межведомственная группа, можно предположить, что, во-

первых, в своих решениях она будет отталкиваться от взятых на себя Россией в рамках ратифицированных ею международных Конвенций обязательств, а во-вторых, выбирать формат органа ей придётся из трёх уже известных на данный момент способов организации противодействия коррупции: отдельный специализированный антикоррупционный орган; орган, встроенный в один из уже существующих правоохранительных органов и совещательно-координационный орган при одном из высших органов государственной власти.

Далее в своем докладе докладчик остановилась в первую очередь на кратком обзоре международных требований к специализированному органу и на возможных вариантах реализации концепции специализированного антикоррупционного органа в России.

Елена Панфилова напомнила, что статья 6 Конвенции ООН против коррупции устанавливает, что «Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в некоторых случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как: проведение антикоррупционной политики, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики; расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции. Также каждое Государство-участник обеспечивает такому органу или таким органам, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и свободно от любого ненадлежащего влияния. Предусматривается также, что такие органы или такой орган следует обеспечить необходимыми материальными ресурсами и персоналом, а также возможностями по подготовке такого персонала. Кроме того, каждое Государство-участник должно сообщать Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим Государствам-участникам содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции».

Далее, статья 36 Конвенции ООН против коррупции устанавливает, что «Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. Такому органу или органам, или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влия-



ния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач».

Таким образом, Конвенция ООН однозначно устанавливает, что в каждой стране, ратифицировавшей Конвенцию, в том числе и в России, орган по противодействию коррупции должен решать двуединую функцию: предотвращение коррупции и преследование за коррупционные деяния. Безусловно, при выборе формата специализированного антикоррупционного органа для России это должно учитываться в первую очередь.

Требования к антикоррупционному органу также чётко определяются и уточняются в статье 20 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая устанавливает, что «страны, присоединившиеся к Конвенции, принимают такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы каждой из стран, с тем, чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Страны-участницы Конвенции обеспечивают то, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач».

Ещё более подробно формат и функции специализированного антикоррупционного органа определяются в Резолюции Совета Европы (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией. В ней говорится, что страны должны гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, пользуются самостоятельностью и автономностью, соответствующими их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства, для того, чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований, а так же что страны должны способствовать специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач.

В большинстве государств еще не создано независимое от других органов власти подразделение в системе государственных органов, специализирующееся исключительно на комплексном решении проблемы коррупции. Однако в тех странах, где такие антикоррупционные ведомства создавались, эффективность их работы впечатляет.

Если рассматривать варианты реализации концепции специализированного антикоррупционного органа в России, то, в первую очередь, рассматривается возможность использования для этих целей уже существующих правоохранительных органов. Принято считать, что наиболее подходящим органом власти, вернее их системой, которая может решить в России проблему коррупции, является Прокуратура.

Действительно, есть множество бесспорных фактов, указывающих на это. Во-первых, согласно статье 151 УПК РФ о подследственности, предварительное следствие о преступлениях против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ, ст.ст. 285 — 293), то есть, в том числе и о коррупционных преступлениях, производится следователями прокуратуры. Во-вторых, органы прокуратуры имеют особый статус в системе государственных органов и представляют собой «единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим» (ст. 129 Конституции РФ). В-третьих, особый порядок назначения Генерального прокурора РФ, а именно Советом Федерации по представлению Президента РФ (согласно п. «е» ст. 83 и п. «з» ст. 102 Конституции РФ) обеспечивает независимость прокуратуры при проведении расследований.

Между тем, имеются сомнения в том, что российская прокуратура сможет в одиночку решить задачи, поставленные перед антикоррупционными органами Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В приведенном выше фрагменте Конвенции указывается, что такие органы должны быть ответственны за: а) проведение антикоррупционной политики, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики; б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции. До сих пор не было отмечено признаков разработки органами Прокуратуры полноценной антикоррупционной политики, которая бы выходила за рамки традиционных карательных всплесков. То же можно сказать о задаче просвещения населения в вопросах предупреждения коррупции, которые в прокуратуре склонны считать занятием для себя не серьезным, которое относится к зоне ответственности других ведомств.

Между тем, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с последующими изменениями и дополнениями) имеются определенные признаки антикоррупционных задач, обозначенных в Конвенции ООН против коррупции и в Конвенции Совета Европы. Так, п. 1 ст. 8 Закона установ-

ливаает, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов». А согласно п. 2 ст. 4 Закона органы прокуратуры «информируют ... население о состоянии законности».

Иными словами, если действительно, задачи по решению проблемы коррупции возлагаются на российскую прокуратуру, ей следует довести уровень понимания широты проблемы коррупции до указанного в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией и в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Это предполагает, среди прочего, что прокуратура будет предпринимать серьезные меры по предупреждению коррупции, а не только по преследованию за коррупционные деяния, и примет активное участие в разработке национальной антикоррупционной стратегии.

Создание отдельного специального антикоррупционного ведомства считается хорошим средством противоборства коррупции в ситуации, когда сами правоохранительные органы в значительной мере подвержены коррупции, и по этой причине никакого доверия в этом вопросе к ним население не испытывает. В большинстве экономически развитых государств специальных антикоррупционных агентств не создается, но и проблема коррупции там лишена признаков системности. Остальные страны, где распространение коррупции стало критическим для нормальной эффективной работы органов власти и ею затрагиваются практически все сферы общественной жизни, идея создания особой антикоррупционной структуры остается актуальной. Однако на практике в большинстве таких государств продолжают безуспешно рассчитывать на традиционные правоохранительные органы, либо создавали для решения проблем коррупции причудливые административные учреждения, возлагая ответственность за Антикоррупционные мероприятия, например, на уполномоченного по правам человека, как это было сделано в Уганде или Папуа — Новой Гвинее.

Обсуждая вопрос о необходимости формирования самостоятельного органа по борьбе с коррупцией, различные специалисты высказывают зачастую сходные аргументы. Так, за создание специализированного органа говорят такие аргументы как: благодаря профессиональной специализации обеспечивается высокое качество расследования и других результатов; высокая степень автономии и публичность органа противостоит проникновению коррупции в ряды его сотрудников; специализация на отдельной проблеме влечет более ответственный подход к работе; ответственность за решение проблемы коррупции не диверсифицируется между множеством ор-

ганов, поэтому всегда ясно, с кого спрашивать за провалы; новому органу обеспечивается более высокий уровень доверия населения; начало работы с «чистого листа» означает отсутствие груза застарелых ведомственных бюрократических проблем, новая служба более гибка и мобильна.

Против же создания отдельного антикоррупционного органа приводятся следующие соображения: более высокие расходы на содержание самостоятельного ведомства; расследование коррупционных преступлений часто нуждается в ведомственной кооперации, чему будет препятствовать «особость» новой службы; возможное снижение авторитета традиционных правоохранителей, особенно при успехах в работе нового органа; политические издержки, связанные с желанием контролировать деятельность нового ведомства и в некоторых случаях препятствовать его работе.

Специальные органы по противодействию коррупции создавались в целом ряде государств, среди них: Гонконг, Сингапур, Индия, Филиппины и др. Наиболее успешной обычно признается гонконгская антикоррупционная служба. Независимая антикоррупционная комиссия была образована еще в 1973 г. Комиссия является независимым органом, подчиняясь только губернатору Гонконга, члены Комиссии назначаются им на шесть лет без возможности переизбрания. Структура Комиссии составлена в соответствии с ее основными задачами: повышение риска вовлеченности в коррупционные преступления, реструктуризация бюрократии с целью уменьшения причин коррупции, изменение отношения населения к коррупции. По такому же принципу были созданы успешно действующие антикоррупционные органы в Хорватии, Латвии, Литве, Словении.

Нельзя сказать, что Россия всегда была в стороне от идеи создания специального антикоррупционного ведомства. Имелось несколько таких precedентов, но во всех случаях российские антикоррупционные комиссии являлись совещательными или рабочими органами в структуре уже существующих органов власти. Так, в 1992 г. на основании Распоряжения Правительства РФ от 17 сентября 1992 г. № 1761-р была образована Правительственная комиссия под руководством Председателя Правительства РФ Е.Т. Гайдара «для рассмотрения вопросов и выработки предложений, направленных на борьбу с коррупцией в системе государственной службы, и организации финансово-правового контроля хозяйственной деятельности в важнейших отраслях экономики».

Согласно Постановлению Верховного Совета РФ от 28 апреля 1993 г. № 4891-1 «в целях объективной и всесторонней проверки и расследования фактов коррупции, злоупотреблений должностным положением, экономических правонарушений» в составе Генераль-

ной прокуратуры РФ была образована Специальная комиссия по расследованию материалов, связанных с коррупцией должностных лиц. При этом Генеральному прокурору РФ было предложено ввести для организационного и оперативного руководства комиссией должность первого заместителя Генерального прокурора — руководителя специальной комиссии.

Указом Президента РФ от 20 января 1993 г. № 103 было утверждено положение «О межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по борьбе с преступностью и коррупцией», решение о создании которой содержалось в Указе Президента РФ от 8 октября 1992 г. № 1189 «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью». К функциям межведомственной комиссии было отнесено: обеспечение Президента РФ и Совета безопасности РФ информационно-аналитическими материалами; обобщение практики борьбы с коррупцией в министерствах и ведомствах, органах исполнительной власти Российской Федерации и подготовка предложений по профилактике и предотвращению этого явления; организация по поручению Президента РФ и проведение проверок правоохранительных органов по предупреждению преступлений и коррупции; изучение зарубежного опыта борьбы с преступностью и коррупцией, разработка предложения по его использованию в деятельности правоохранительных органов Российской Федерации.

В 2003 году Президент В.В.Путин создал Совет по противодействию коррупции. Согласно Указу Президента РФ от 24 ноября 2003 года № 1384 Совет являлся совещательным органом при Президенте РФ, образованным в целях оказания содействия Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий. При Совете созданы Комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по разрешению конфликта интересов.

Последние нормативные инициативы в области поиска оптимального организационного решения в контексте антикоррупционных мероприятий говорят о готовности к переосмыслению прежних подходов. Так, на основании Указа Президента РФ от 3 февраля 2007 г. № 129 была создана Межведомственная рабочая группа, ответственная за выработку предложений по совершенствованию российского законодательства в связи с подписанием антикоррупционных Конвенций. Указ устанавливает, что межведомственная рабочая группа для решения возложенных на нее задач имеет право: запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также от организаций; при-

глашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также представителей организаций; формировать по вопросам, отнесенным к ее компетенции, постоянные и (или) временные рабочие (экспертные) группы и утверждать их состав; привлекать в установленном порядке для выполнения отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе. Также особо Указом Межведомственной рабочей группе определено до 1 августа 2007 г. представить в установленном порядке предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, необходимых для реализации международных антикоррупционных документов, «в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного на координацию работы по борьбе с коррупцией».

Таким образом, очевидно, что российское руководство довольно долго вело поиск подходящих способов реализации функций специализированного органа по противодействию коррупции. Созданная несколько месяцев назад Межведомственная рабочая группа стала тем промежуточным координирующим органом, о котором говорилось на предыдущих семинарах, который должен подготовить окончательные предложения о формате и функциях специализированного антикоррупционного органа.

Если будет избран вариант создания в России отдельного специализированного антикоррупционного органа, то, возможно этот орган мог бы вобрать в себя лучшие наработки тех зарубежных специализированных органов по борьбе с коррупцией, которые уже доказали свою эффективность. В структуре такого органа должны быть отражены как основные принципы его деятельности (единоначалие, коллегиальность, прозрачность и др.), так и три основных направления национальной антикоррупционной стратегии (преследование, предотвращение, образование). Кроме того, структура специализированного органа должна учитывать федеральное устройство Российской Федерации, а так же предусматривать необходимость координации с различными органами государственной власти России.

Ещё одним вариантом формирования антикоррупционного органа в России может стать создание консультативного совещательного органа при Президенте России или при Правительстве Российской Федерации, в который бы вошли представители Администрации Президента России, Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Прокуратуры РФ, Министерства

юстиции РФ, МЭРТ РФ, Министерства финансов РФ, Центрального Банка РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ, Счетной палаты РФ, других министерств и ведомств, а также представителей специализированных общественных организаций и экспертных институтов. Такой орган, очевидно, будет работать на периодической основе и будет решать вопросы распределения полномочий, отнесенных к ведению специализированного антикоррупционного органа между входящими в него структурами. У такого органа тоже есть свои плюсы и минусы. Самой важной проблемой функционирования специализированного антикоррупционного органа в таком формате станет решение вопроса: как и между какими ведомствами будут поделены три основные функции: предотвращение, просвещение и преследование за коррупцию. Есть опасность того, что если они будут полностью разнесены по различным ведомствам и не будет координации деятельности между ними, то эффект от таких антикоррупционных действий будет минимальным.

В любом случае, анализируя подходы к выбору формата специализированного антикоррупционного органа для России, нужно учитывать один базисный фактор: решение о таком органе будет приниматься так же, как принимаются все важнейшие решения, касающиеся устройства системы государственного управления в стране, то есть решение будет приниматься на уровне Президента Российской Федерации, и есть основания полагать, что такое решение будет принято в самое ближайшее время.

Далее, с докладом «Анализ подходов к формированию специализированного антикоррупционного органа» выступил **Драго Кос**, Председатель Комиссии по противодействию коррупции Республики Словения, Председатель группы ГРЕКО. В начале своего доклада он выразил надежду, что те наработки по подготовке основ национальной антикоррупционной стратегии и формированию специализированного антикоррупционного органа, которые были сделаны в ходе предыдущих семинаров будут учтены и использованы Межведомственной рабочей группой по подготовке предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против Коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Останавливаясь же на конкретных проблемах создания специализированного органа по борьбе с коррупцией в России, Драго Кос подчеркнул, что надо любые решения соотносить с тем, о чём говорится в Конвенции ООН против коррупции, а именно, что может быть три формата существования такого органа. Во-первых, в ста-

тье 6 говорится о том, что должен быть независимый автономный орган, в рамках конституционных норм той или иной страны. Такой орган должен заниматься вопросами антикоррупционной стратегии.

В 36 статье Конвенции ООН говорится о специализированном органе или органах по осуществлению, претворению в жизнь антикоррупционной стратегии. Поэтому там говорится об органе или органах, которые решают совершенно иные задачи — задачи преследования и наказания за коррупцию. Достаточно легко наделить такими функциями уже существующие правоохранительные органы, например органы милиции или органы Прокуратуры, но встает вопрос, как к этим функциям присоединить задачи профилактики и антикоррупционного образования. Более того, принимаемая в стране антикоррупционная стратегия, задачи её осуществления и реализации потребуют от этих органов решения значительно более широкого круга несвойственных им изначально задач. Что, в свою очередь, потребует привлечения и подготовки дополнительных сотрудников и привлечения дополнительных финансовых и материальных ресурсов. Если реализовывать функцию в рамках уже существующих органов милиции или прокуратуры, существует риск нанести вред самим этим органам, в том числе в плане раздувания их штата и бюджета.

В любом случае необходимо детально прорабатывать вопрос использования уже существующих органов для реализации функций специализированного органа по противодействию коррупции. Проработки потребует как оценка объема дополнительных ресурсов, дополнительных ассигнований и дополнительных сотрудников, так и реальность и разумность придания этому органу, функций, не связанных с его основным предназначением.

Вопрос организации борьбы с коррупцией — очень трудный вопрос. С политической точки зрения это вопрос очень чувствительный и деликатный. Это дело, которым должны заниматься исключительно профессионалы. Его нельзя отдавать на откуп только политикам. Когда речь идёт о конкретной борьбе с проявлениями коррупции, этим должны заниматься профессионалы. Это должны быть и прокуратуры, и правоохранители самого широкого профиля.

Поэтому самым худшим решением может стать создание некоего консультативного органа, органа временного, специального, который будет заниматься общими вопросами борьбы с коррупцией в стране. Такой консультативный орган мало что изменит. В результате работы такого органа будет много обсуждений, но действий будет мало. Без серьёзной преданности и решимости, без того вклада, который смогут внести профессионалы в деятельность и на стадии



подготовки законов, и на стадии выполнения законов, он не сможет ничего сделать.

Необходимо обеспечить, чтобы решение, которое будет принято, учитывало это. Конечно, будет очень трудно найти правильное решение, потому что Россия большая страна, потому что уже существует много различных структур, министерств, ведомств, которые в той или иной степени занимаются этими вопросами. Но необходимо сделать так, чтобы в обществе и во власти возникло осознание того, что любое иное решение будет лучше, решение по созданию очередного консультативного органа, который будет только теоретически обсуждать вопрос борьбы с коррупцией.

В ходе обсуждения представленных докладов участники семинара подробно проанализировали целый ряд важнейших вопросов. Во-первых, детально был рассмотрен вопрос связанный с функциями, которые должны быть отнесены к ведению специализированного антикоррупционного органа. Было высказано достаточно единодушное и жесткое мнение, что орган, задачей которого является эффективное противодействие коррупции должен быть наделен функцией (как, например, соответствующий орган в Латвии) оперативно-розыскной деятельности. Такой вариант, когда установлена с одной стороны, четкая независимость специализированного органа, с другой стороны, его полная подотчетность Парламенту, и когда ему даны достаточно ясные и широкие полномочия, дает очевидные результаты и пользуется доверием у общества.

Во-вторых, участники семинара сошлись во мнении, что создание специализированного органа по борьбе с коррупцией в формате консультативного или совещательного органа будет, скорее всего, контрпродуктивно. Формальный антикоррупционный орган не решит задачи борьбы с коррупцией в России. Орган должен быть независимым, обладающим достаточно широким кругом полномочий для того, чтобы действительно реально сдвинуть многие вопросы с мёртвой точки.

Также были обсуждены вопросы взаимосвязи борьбы с коррупцией и борьбы с организованной преступностью, и каким образом эта взаимосвязь может и должна быть учтена при формулировании национальной антикоррупционной стратегии и при принятии решения о формате специализированного антикоррупционного органа. Высказывалось мнение, что борьба с терроризмом, коррупцией и организованной преступностью должна осуществляться в единстве стратегий и отвечающих за такую борьбу органов. Было предложено более детально изучить соответствующий опыт, накопленный в ООН и других международных институтах.

Также поднимался вопрос об обеспечении реальной, а не фиктивной независимости специализированного антикоррупционного

органа. Отмечалось, что полной независимости, конечно, не существует в природе. Но чтобы максимально оградить специализированный антикоррупционный орган от давления как коррумпированных политиков и чиновников, так и организованной преступности, находящейся в сговоре с такими политиками и чиновниками, необходимо в законодательстве об органе по борьбе с коррупцией заложить его максимальную институциональную удаленность от таких групп влияния.

В заключении докладчики и участники обсудили вопрос значения открытости и прозрачности деятельности специализированного органа по противодействию коррупции. С одной стороны, все присутствовавшие согласились, что специфика борьбы против коррупции требует определенной закрытости и профессиональной секретности деятельности, но с другой стороны, все сошлись на том, что без максимальной публичности обсуждения результатов работы такого органа, без широкой открытости информации о его структуре, задачах, финансировании и подотчетности будет очень трудно завоевать общественную поддержку и общественное доверие, без которых никакой эффективной борьбы с коррупцией ни в одной стране мира быть не может.

# **Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования специального органа, ответственного за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции**

*Драго Кос, Председатель Комиссии  
по Предотвращению Коррупции в Республике Словения  
и Председатель Группы Государств против  
Коррупции — ГРЕКО*

## **I. Введение**

В последнее время столько уже было сказано о коррупции, что тот огромный ущерб, который она наносит, не подвергается сомнению, равно как и угроза верховенству закона и развитию демократии. Она не наносит прямого удара государству, его институтам и основным принципам демократии, она разъедает их изнутри. Она является неотъемлемой частью государственного управления повсюду. С каждым днем мы все больше осознаем, насколько глубоко проникла коррупция, и какой ущерб она может нанести частному сектору, гражданскому обществу и каждому отдельному человеку.

Несмотря на то, что коррупция наносит ущерб отдельным странам, мы оказались в парадоксальной ситуации, потому что не каждая отдельная страна, а международное сообщество является движущей силой в борьбе с коррупцией. Причиной является понимание того, что самым эффективным способом устранения ущерба, наносимого коррупцией, в международном масштабе — это устранить его внутри страны. Совет Европы, организация, играющая ведущую роль в этой области, уделяет много внимания данному вопросу, равно как и другие институты, например, Европейский Союз, Организация Экономического Сотрудничества и Развития и, с недавнего времени, ООН. Многие страны с облегчением приняли ведущую роль этих международных организаций, поскольку кроме растущей уверенности в необходимости принятия действенных мер в данной области, существует еще и осознание деликатности данных проблем. Предупреждению, выявлению и подавлению коррупции препятствуют влиятельные люди и/или группы в каждой отдельной стране. Ни одно из государств или институтов не защищены от коррупции, и каждый может оказаться в ситуации, в которой

сталкиваются абсолютно непримиримые интересы. Именно по этой причине необходимо установить эффективные стандарты, которые принимаются большинством, если не всеми, государствами международного сообщества.

Международное сообщество берет на себя главную координирующую роль, что в условиях усиливающейся глобализации и (по крайней мере, минимальной) универсальности решений необходимо для всех стран. Тем не менее, принятие фундаментальных позиций также в значительной степени оказывает влияние на формулирование определения коррупции и ее признаков, стратегий по ее сокращению и критериев оценки ее последствий. Одной из мер, с недавнего времени ставшей почти общепринятой в мире, является учреждение и управление работой специализированных национальных органов по борьбе с коррупцией.

## **II. Международные стандарты для структур по борьбе с коррупцией**

Практически все международные правовые инструменты в той или иной степени учитывают вопросы статуса и полномочий организаций, занимающихся борьбой с коррупцией:

### **Статья 6 Конвенции ООН против коррупции гласит:**

*«Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:*

- проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;*
- расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.*

*Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и свободно от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.*

*Каждое Государство-участник сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим Государствам-участникам*

содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции».

Более того, **статья 36 Конвенции ООН против коррупции гласит:**

«Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. Такому органу или органам, или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач».

**В статье 20 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173)** говорится «каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач».

**Резолюция Совета Европы (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией указывает на то, что страны обязаны:**

— гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, пользуются самостоятельностью и автономностью, соответствующими их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства для того, чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований (Руководящий Принцип №.3);

— способствовать специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач (Руководящий Принцип № 7).

Представляется несложным обобщить основные обязательные международные требования, предъявляемые органам, с целью организации эффективной борьбы против коррупции:

- необходимая степень независимости и автономии,
- отсутствие неправомерного давления или влияния,
- необходимая подготовка,
- адекватность ресурсов,
- специализация.

Из вышеприведенных правовых актов можно также выделить следующие особенности:

- в стране может действовать один или несколько органов по борьбе с коррупцией;
- организация и функционирование органа или органов по борьбе с коррупцией должны осуществляться с учетом основополагающих принципов правовой системы страны,
- орган или органы по борьбе с коррупцией могут наделяться полномочиями только превентивного<sup>55</sup>, только карательного (следственные и правоохранительные органы) или смешанного превентивно-карательного характера;
- превентивные функции должны, по меньшей мере, включать в себя контроль за реализацией национальной стратегии по борьбе с коррупцией и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

### **III. Практические проблемы, связанные с возможным решением об организации специализированных органа или органов по борьбе с коррупцией**

Чаще всего страны неохотно идут на организацию новых общественных институтов, на которые расходуются бюджетные средства, обычно это происходит под давлением общества либо в силу выполнения международных обязательств. Коррупция — это область, в которой в последнее время оба фактора влияния проявляются наиболее интенсивно, вследствие чего все больше стран организуют у себя структуры для борьбы с коррупцией. Поскольку борьба с коррупцией может быть довольно неудобной для высокопоставленных государственных чиновников, они могут поддаваться соблазну учредить органы по борьбе с коррупцией на основании законодательного акта, который впоследствии можно легко изменить или аннулировать. Следовательно, одним из наиболее важных условий создания эффективного органа по борьбе с коррупцией является принятие надлежащего правового документа, который служит исключительно целям создания и функционирования такого органа. Без сомнения, наилучшим способом организации такого органа и обеспечения его

---

<sup>55</sup>Включая образовательные и функции повышения осведомленности.

относительно беспрепятственной работы является принятие на основании стандартных законодательных процедур закона, который предусматривает как предоставление ресурсов для независимой работы органа, так и его подотчетность обществу.

Первоочередной задачей, решаемой таким законом, является принятие решения о **характере** органа по борьбе с коррупцией и его месте в существующем институциональном устройстве страны. Существуют различные формы, в которых существует орган по борьбе с коррупцией, в соответствии со способами борьбы с коррупцией: предупреждение, карательные меры и образование. Понятно, что предупреждение и образование тесно связаны между собой, а как же карательные меры? Независимые антикоррупционные органы, исполняющие карательные функции, обычно создаются в том случае, когда коррупция настолько всепроникающая, а правоохранительные органы настолько коррумпированы или неэффективны, что коррупционные преступления не расследуются и не преследуются по закону. В целом это довольно просто: если население все еще доверяет «обычным» органам правопорядка, риски организации еще одного органа слишком непредсказуемы: разделение функций между существующим и новым органом, разделение полномочий и дел для расследования, поток информации, степень взаимодействия, поэтапность борьбы с коррупцией — слишком проблематичны, чтобы заниматься этим без особой нужды.

После того, как принято решение о типе органа, необходимо принять решение о его месте в институциональном устройстве страны и определить и узаконить его полномочия. Несомненно, что полномочия органа со следственными функциями будут отличаться от полномочий органа, который задействован исключительно в сфере предупреждения (или образования). Полномочия по проведению следственных действий чрезвычайно близки к возможному нарушению прав человека, в гораздо большей степени, чем полномочия только превентивных органов. Следовательно, законотворческим органам следует быть особо осторожными при определении подобных полномочий, и им следует придерживаться, по меньшей мере, тех же норм, что и при определении полномочий для традиционных видов правоохранительных органов. Полномочия, которыми наделяется антикоррупционный орган и спектр его обязанностей в отношении целевых профессий, уже дают первые ключи к определению его официального статуса: если это орган, призванный бороться с коррупцией во всех трех ветвях власти, ему необходимо быть независимым, по возможности максимально независимым (конечно, в соответствии с основными конституционными принципами государства), не связанным ни с одной из ветвей власти. При этом следует четко

понимать, что подобная структура является полностью подотчетной за свои действия, кроме того, необходимо разработать и надлежащий порядок предоставления отчетности высшему органу государственной власти. В теории подотчетность законодательному органу страны, парламенту, считается оптимальной формой подотчетности независимого органа по борьбе с коррупцией.

После того, как орган учрежден и его полномочия определены, начинается наиболее сложный этап: орган по борьбе против коррупции должен получить достаточные ресурсы для найма и подготовки персонала, для приобретения необходимого помещения и технического оснащения, и начисления достойной заработной платы сотрудникам. Независимость при определении и расходовании своего бюджета опять же является основным условием для его эффективной работы и основным показателем фактических намерений государства при создании такого органа. Успех деятельности органов по борьбе с коррупцией зависит от такого банального фактора как деньги, однако деньги — это доказательство истинной политической воли. Наилучшие правовые действия при организации органа по борьбе с коррупцией и его грамотно определенный статус ничего не стоят, если ему не выделена достаточная часть бюджета.

Начав свою деятельность, орган должен строго следовать ряду принципов, которые безоговорочно связаны с его работой: объективность, профессионализм, беспристрастность, принципиальность, честность, эффективность и результативность. Если эти принципы не соблюдаются, то противникам органа не составит труда дискредитировать его усилия и потребовать его реформирования, или даже роспуска.

На основании международных правовых и прочих<sup>56</sup> актов, и международного опыта, становится очевидным, что для достижения успеха органу по борьбе с коррупцией, кроме соблюдения условий, указанных в главе II, требуется:

- встроенность в более широкую национальную антикоррупционную политику,
- участие правительства и политическая воля,
- координация действий с другими заинтересованными сторонами,
- адекватное законодательство и четко определенные полномочия,
- прозрачность и механизмы отчетности,
- признание и общественное доверие,

---

<sup>56</sup> ОБСЕ: Передовой опыт по борьбе с коррупцией.



- взаимодействие с гражданским сообществом,
- высокий уровень этики.

В любом случае, перед принятием решения о создании новой (антикоррупционной) структуры необходимо ответить на три вопроса<sup>57</sup>:

1. Какую проблему необходимо решить и как ее решить?
2. Носит ли коррупция массовый характер<sup>58</sup>, является ли она широкомасштабной<sup>59</sup>, имеет ли место на политическом уровне<sup>60</sup>, или многохарактерна?
3. Каковы сильные и слабые стороны существующих институтов и можно ли их урегулировать путем создания новой структуры, слияния с другой структурой, межведомственным взаимодействием, или разделения обязанностей?

#### **IV. Европейские страны и их специализированные органы по борьбе с коррупцией**

В ходе своего первого оценочного тура Группа государств против коррупции (GRECO) рассматривала вопрос о наличии и функционировании специализированных органов по борьбе с коррупцией в Странах-членах группы. Неожиданно выяснилось, что специализированные органы по борьбе с коррупцией отсутствуют не только в странах с низким уровнем коррупции, но и в странах, где уровень коррупции высокий. В то же время, эти страны характеризуются институциональными недостатками и нехваткой необходимого оборудования. Это, возможно, привело к выводу, что все упомянутые недостатки являются результатом невнимания к проблеме борьбы с коррупцией общества в целом, и, как следствие, результатом отсутствия должной политической воли и дефицита финансовых ресурсов.

Следующим очень серьезным недостатком, выявленным GRECO, была нехватка достаточного количества подготовленного персонала, что также подразумевало недостаточную специализацию.

До тех пор пока отсутствуют специализированные органы по борьбе с коррупцией, в специализированной профессиональной подготовке в данной сфере, по всей видимости, нет ни необходимости, ни возможности. Следовательно, специализированные про-

---

<sup>57</sup> Сформулированы Аланом Дойгом, профессором, Университет г. Тисайд, Великобритания.

<sup>58</sup> Напр., взятки инспекторам дорожного движения или чиновникам, ответственным за выдачу лицензий.

<sup>59</sup> Напр., в сфере госзакупок.

<sup>60</sup> С вовлечением высокопоставленных государственных чиновников.

граммы подготовки специалистов по борьбе с коррупцией существуют скорее как исключение. Принимая во внимание, что одних теоретических знаний недостаточно, их требуется дополнить практическим опытом посредством участия следователей в расследовании дел по коррупции.

#### **IV.1. Примеры специализированных органов по борьбе с коррупцией в Европе**

В Европе был создан ряд организаций по борьбе с коррупцией. В целях данного экспертного мнения они были поделены на несколько групп: организации с карательными функциями, организации с превентивными функциями, организации смешанного типа.

##### **IV.1.1. Карательные организации**

Основные преимущества данных организаций заключаются в следующем:

- высокий уровень специализации и мультидисциплинарный подход;
- концентрация навыков и ресурсов;
- быстрые и эффективные действия по искоренению коррупции;
- деятельность, основанная на высокой активности и разведанных;
- прозрачность и доверие к антикоррупционным усилиям;
- возможность ведения длительных расследований дел по коррупции.

Основные трудности, с которыми сталкиваются данные организации:

- отсутствие понимания со стороны других служб в определении термина «коррупция»;
- не всегда четко проработанная правовая база для ведения расследований и преследования;
- создание барьеров в расследовании сложных дел, касающихся не только коррупции;
- снижение интереса к антикоррупционным делам со стороны традиционных правоохранительных органов;
- изолированность в рамках системы криминального правосудия;
- не всегда возможно прямое международное сотрудничество правоохранительных органов;
- отсутствие доступа к конфиденциальной и защищенной информации;

- расследования затруднены ввиду наличия у подозреваемых различных видов неприкосновенности;
- политическое вмешательство в расследования.

Типичным примером специализированных организаций по борьбе с коррупцией с карательными функциями являются «Чистые Руки» в Италии, «Центральное управление по борьбе с коррупцией» в Бельгии, «Национальное агентство по расследованию и пресечению преступлений в сфере экономики и окружающей среды — Okokrim» в Норвегии и «Национальное Управление Прокурора по борьбе с коррупцией (NAPO)» в Румынии.

### ***Чистые Руки, Италия***

Не специализированное подразделение или служба, а группа прокуроров при прокуратуре г. Милан, начала расследование широкомащтабной и глубоко проникнувшей коррупции в 1992 году. За три года группа провела расследования на 2800 человек, в том числе 80 членов парламента. В последующие 8 лет 576 подозреваемых были осуждены за участие в коррупции, расследование имело также политический резонанс. Три основных элемента успеха операции заключались в следующем: разочарование населения состоянием дел с коррупцией, сотрудничество основных свидетелей и независимость прокуроров.

### ***Центральное управление по борьбе с коррупцией, Бельгия***

Управление ведет судебные расследования крупных дел по коррупции. Находится в подчинении Генеральной Дирекции Криминальной Полиции. В составе — руководитель, 20 сотрудников, 40 главных инспекторов и другой персонал. Его расследования завершились осуждением значительного числа высокопоставленных лиц. Управление занимается расследованием дел по коррупции среди высокопоставленных чиновников, а также оказывает содействие другим полицейским службам в их работе по борьбе с коррупцией.

### ***Национальное агентство по расследованию и преследованию преступлений в сфере экономики и окружающей среды — Okokrim, Норвегия***

Специализированная группа по борьбе с коррупцией была создана в составе Национального агентства по расследованию и пресечению преступлений в сфере экономики и окружающей среды — Okokrim. Она представляет собой объединенную группу из сотрудников полиции и прокуратуры и специализируется на расследовании и пресечении тяжких преступлений, кроме того занимается превентивной работой и повышением осведомленности общества.

### ***Национальное Управление Прокурора по борьбе с коррупцией (НАПО), Румыния***

НАПО было создано в 2002 году и занимается расследованием дел против коррупции и в высшем, и в среднем эшелонах власти, а также смешанных дел, имеющих большой резонанс. Штат насчитывает около 500 человек, включая сотрудников криминальной полиции, прокуроров, специалистов. Центральное управление находится в Бухаресте, кроме того имеется 15 региональных служб. За год НАПО расследует до 2000 дел о коррупции.

#### **IV.1.2. Организации превентивного характера**

Наиболее сильные стороны таких структур, включая также управление осуществлением анти-коррупционной политики:

- они сконцентрированы на ключевых причинах коррупции: недостаток порядочности, прозрачности и подотчетности,
- они способны предпринимать широкий спектр мер — от общепревентивных до специального наблюдения,
- они могут привлекать к работе широкий круг других структур,
- они могут сосредоточить внимание на структурах и/или механизмах, подверженных наибольшему риску,
- они относительно незатратны,
- они могут содействовать включению анти-коррупционных мер в общий процесс административных реформ и усилению правил надлежащего управления,
- они могут обеспечить реальное осуществление анти-коррупционной политики и контроль за происходящими изменениями,
- они могут гарантировать, что правоохранительная, превентивная и общественно-образовательная задачи реализуются сбалансированно и взаимно дополняют друг друга.

Основные трудности в работе таких организаций:

- трудно оценить реальный результат работы этих служб,
- концепция предупреждения не всегда понятна структурам, которые должны сотрудничать,
- их контрольные функции ограничены в связи с отсутствием полномочий расследования,
- в связи с недостатком полномочий расследования и применения санкций, они иногда не принимаются всерьез другими структурами,
- они вынуждены переправлять полученные заявления и жалобы по конкретным коррупционным делам в структуры уголовного правосудия (а не рассматривать их самостоятельно),
- они могут служить прикрытием недостаточным мерам расследования и преследования,

— их результативность зависит от политической воли руководства страны в реализации таких планов и желания сотрудничества других организаций,

— если они слишком приближены к главе правительства или государства (для обеспечения наилучшей координации), их независимость может быть ограничена.

Типовыми примерами специализированных анти-коррупционных структур превентивного характера являются: Центральная Служба по Предупреждению Коррупции во Франции, Комиссия по Предупреждению Коррупции в Словении, Анти-коррупционная Контрольная Группа в Албании, и Совет по Борьбе с Коррупцией в Армении.

### ***Центральная Служба по Предупреждению Коррупции во Франции, Франция***

Это межведомственный орган, присоединенный к Министерству Юстиции, во главе которого стоит судья, а советники привлечены из разных учреждений (полиция, жандармерия, таможня, налоговые органы, аудиторские палаты..). Это центральный орган без региональных представительств. Его главными задачами являются: централизация и анализ всей информации, которая может указывать на коррупциогенные риски, предоставление рекомендаций по предупреждению коррупции, содействие судам путем предоставления информации или технической помощи, а также обучение государственных и частных структур.

### ***Комиссия по Предупреждению Коррупции, Словения***

Это независимый государственный орган, отчитывающийся перед Парламентом ежеквартально и ежегодно. Его главными задачами являются сбор данных о финансовых средствах 5 000 чиновников, обеспечение выполнения официальных требований о несовместимости государственной службы с коммерческой деятельностью, о конфликтах интересов и ограничениях в получении подарков, обеспечение выполнения государственной анти-коррупционной политики и повышение уровня добросовестности в государственном секторе.

### ***Анти-коррупционная Контрольная Группа, Албания***

Состоит из Совета (представители ряда организаций) и Постоянного Органа при аппарате заместителя Премьер-министра, который на регулярной основе контролирует выполнение анти-коррупционной политики. Его основные задачи: выполнение государственной анти-коррупционной политики, реализация межведомственного сотрудничества и оценка проделанной работы на ежегодной нацио-

нальной конференции. На ее основе происходит изменение и актуализация плана.

### **Совет по Борьбе с Коррупцией в Армении**

Был создан Указом Президента в 2004 г. для координации осуществления анти-коррупционной политики в Армении. Возглавляется Премьер-министром и получает содействие Комиссии в контроле за осуществлением анти-коррупционной политики.

#### **IV. 1.3. Организации смешанного типа**

Основные сильные стороны таких структур:

- они могут заниматься не только планированием, то также и осуществлением анти-коррупционных мер во всех сферах,
- они могут гарантировать, что правоохрнительная, превентивная и общественно-образовательная задачи решаются взаимосвязанно,
- они позволяют сосредоточить навыки и ресурсы,
- они не зависят в такой степени от сотрудничества с другими структурами,
- они могут служить очевидным доказательством неподкупности и решимости в борьбе с коррупцией.

Основные трудности в работе таких организаций:

- снижение готовности сотрудничать со стороны других организаций в связи с универсальным подходом,
- успех или неудача анти-коррупционных усилий зависит от одной службы,
- они становятся удобными мишенями для различных форм давления и нежелательного влияния,
- очень высокие ожидания,
- необходимо установить приоритетность среди стоящих перед ними задачами,
- их правоохрнительная роль может привести к снижению готовности гражданского общества, деловых кругов и органов государственного управления сотрудничать в предупредительных и образовательных мероприятиях.

Типичными примерами специализированных анти-коррупционных структур смешанного типа являются: Учреждение по Предупреждению Организованной Преступности и Коррупции (USKOK) в Хорватии, Бюро по Предупреждению и Борьбе с Коррупцией в Латвии и Специальная Служба Расследований в Литве.

### ***Учреждение по Предупреждению Организованной Преступности и Коррупции (USKOK), Хорватия***

Имеет статус специализированной Генеральной Прокуратуры. Его задачи включают правоохранительные функции прокуратуры (сбор данных, расследования, направление для работы полиции...), сотрудничество с другими органами по выполнению государственной анти-коррупционной программы, подготовка аналитических отчетов о формах и причинах коррупции, анти-коррупционная подготовка государственных служащих, повышение осведомленности общества... Штаб-квартира USKOK находится в Загребе, и имеются 3 отделения в регионах. Головной офис состоит из отделов: исследований и документации, анти-коррупционного, отдел по связи с общественностью, отдел расследований, секретариата и вспомогательных служб.

### ***Бюро по Предупреждению и Борьбе с Коррупцией, Латвия***

Было создано в качестве единого ведомства, ответственного за правоприменение, предупреждение, обучение и разработку государственной анти-коррупционной политики. Оно также отвечает за контроль за соблюдением закона о конфликтах интересов и декларациях об имуществе государственных чиновников, за правилами финансирования политических партий и обработкой жалоб, связанных с государственными закупками. Бюро подведомственно Кабинету Министров.

### ***Специальная Служба Расследований, Литва***

Это специализированное правоохранительное ведомство, возглавляемое прокурором и подотчетное Президенту Республики и Парламенту. Его главные задачи: выявление и предварительное расследование случаев коррупции, сбор и анализ информации о коррупции, разработка и применение мер предупреждения и обучение. Состоит из следующих департаментов: Расследования, Предупреждения Коррупции (включая отделы Предупреждения Коррупции и Контроля, Анти-коррупционного Обучения и Международного Обучения, Юридический Отдел, Кадровый и Внутренних Расследований, Заявлений), Информационных Технологий, Финансов, Внутреннего Аудита, а также региональные подразделения в 5 крупнейших городах страны. Специальная служба Расследований подписала несколько соглашений о сотрудничестве с различными правоохранительными и разведывательными органами и контрольными учреждениями Литвы.

## V. Заключение

Вследствие принятия Конвенции ООН против Коррупции, государствам необходимо создать или сохранить какой-либо вид организации превентивного характера для реализации государственной антикоррупционной политики. Эта составляющая может быть также использована путем придания такой(им) организации(ям) других функций, таких как общее предупреждение, общественное обучение, повышение осведомленности и, учитывая вышеупомянутые трудности, даже правоохранительной функции. С созданием новых анти-коррупционных структур должны быть также получены ответы на несколько сложных вопросов:

— что будет со «старыми» организациями, которые также занимались подавлением коррупции?

— как установить справедливые и плодотворные отношения с другими организациями в антикоррупционной и других сферах?

— как подобрать квалифицированное и решительное руководство и персонал для этой(их) организации(й)?

— каким образом обеспечить достаточные ресурсы для надлежащего функционирования этой(их) организации(й)?

Существование и функционирование специализированной(ых) анти-коррупционной(ых) структур(ы) в стране является наиболее очевидной и понятной демонстрацией ее действительной готовности бороться с коррупцией и наличия реальной политической воли по искоренению этого явления. Однако, если антикоррупционные организации не получают необходимых ресурсов, очевидно, что их создание — лишь очередная неудача в мировом анти-коррупционном процессе и инструмент в руках политиков страны, используемый для краткосрочного выживания в условиях нарастающих антикоррупционных требований современного общества.