

ПРОГРАММА КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ

СОВЕТ ЕВРОПЫ

Council of Europe
Conseil de l'Europe



European Union
Union européenne

Проект:
«Российская Федерация – Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2)

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЁТ

Приложение том 2:
отчёты, сделанные зарубежными
и российскими экспертами в рамках проекта

ПРОГРАММА КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ

СОВЕТ ЕВРОПЫ

Проект:
**«Российская Федерация – Разработка законодательных и иных
мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2)**

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЁТ

Приложение том 2:
отчёты, сделанные зарубежными
и российскими экспертами в рамках проекта

English edition: *“Russian Federation – Development of legislative and other measures for the prevention of corruption” (RUCOLA 2). Final report. Appendices Volume 1: Reports made by international and national experts in the framework of the project*

Для получения подробной информации по этому отчёту и проекту обращайтесь, пожалуйста, в:
Отдел по борьбе с экономическими преступлениями
Отдел технического сотрудничества
Генеральный директорат по правам человека и правовым вопросам
Совет Европы
F-67075 Страсбург Cedex, Франция

Tel. +33 3-90 21 4506 • Fax +33 3-88 41 2052
E-mail alexander.seger@coe.int

Мнения, выраженные в этом отчёте, не являются официальным мнением Европейской Комиссии и Совета Европы.

© Совет Европы, 2008

Генеральный директорат по правам человека и правовым вопросам
Совет Европы
F-67075 Страсбург Cedex, Франция

Первое издание: октябрь 2008
Отпечатано в Совете Европы

Содержание

Опыт европейских стран в области разработки и функционирования антикоррупционных стратегий	7
<i>Драго Кос, председатель Комиссии по Предотвращению Коррупции в Республике Словения и Председатель Группы Государств против Коррупции – GRECO</i>	
Опыт России в области разработки и функционирования национальной стратегии предупреждения коррупции	13
<i>Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»</i>	
Коррупция в законодательном процессе: обзор проблем	21
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Анализ коррупционных рисков: законодательство и практика России	28
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Проблемы формирования методики анализа коррупциогенности законодательства в сфере частноправового регулирования	34
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Опыт антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов	38
<i>Южаков В.Н., д-р философских наук, профессор, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок</i>	
Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования специального органа, ответственного за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции	45
<i>Драго Кос, председатель Комиссии по Предотвращению Коррупции в Республике Словения и Председатель Группы Государств против Коррупции – GRECO</i>	
К вопросу о создании в России специализированного органа или органов, ответственных за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции	51
<i>Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»</i>	
Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений	64
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Анализ коррупциогенности российского законодательства об образовании	72
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	

Предупреждение коррупции в сфере закупок для государственных нужд: передовой опыт в Европе.	78
<i>Питер Трепте, юрист, специализирующийся в законодательстве о государственных закупках, Великобритания</i>	
Анализ коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках.	88
<i>Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук</i>	
Перспективы развития методики антикоррупционной экспертизы законодательства (в связи с проведенным анализом коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках)	95
<i>Южиков В.Н., д-р философских наук, профессор, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок</i>	
Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы Федерального закона от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	100
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Основы национальной стратегии по противодействию коррупции в Российской Федерации	112
<i>Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»</i>	
Коррупция и антикоррупционные стратегии в системе здравоохранения: обзор основных проблем и стратегий их решения	122
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере здравоохранения	131
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Проблемы коррупции в системе российского здравоохранения	136
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Сводное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства Российской Федерации в сфере здравоохранения.	141
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере образования.	147
<i>Талапина Э. В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Сводное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства Российской Федерации в сфере образования	152
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	

Экспертное заключение относительно «Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта»	157
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Рекомендации по дальнейшим действиям с целью оценки и преодоления коррупционной уязвимости законодательных процессов в Российской Федерации	161
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках	163
<i>Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках	166
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Мнение эксперта относительно предложений по совершенствованию законодательства, внесенных российскими экспертами и имеющих отношение к законодательным процессам в Российской Федерации в сфере государственных закупок	169
<i>Питер Трепте, юрист, специализирующийся в законодательстве о государственных закупках, Великобритания</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства об образовании	173
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства об образовании	175
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Экспертное заключение о предложенных мерах по борьбе с коррупцией в системе образования Российской Федерации	177
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства о здравоохранении	179
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства о здравоохранении	180
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Экспертное заключение о предложенных мерах по борьбе с коррупцией в системе здравоохранения Российской Федерации	183
<i>Квентин Рид, ведущий консультант проекта RUCOLA 2</i>	
Принципы и формат создания специализированного антикоррупционного органа в России	185
<i>Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»</i>	
Законодательные меры предупреждения коррупции в сфере образования	192
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения в целях предупреждения коррупции	195
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
<i>Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент</i>	
Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках в целях предупреждения коррупции	198
<i>Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
<i>Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук</i>	
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере здравоохранения . . .	203
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере закупок для государственных нужд	208
Разработка национальной стратегии предупреждения коррупции	214
Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере образования.	223
Создание специального органа, ответственного за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции в Российской Федерации	230

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 – GRECO*

Необходимость предупредительных мер

Нет такой страны, где нет коррупции – политики, государственные служащие, руководители бизнеса, журналисты и соседи – все заражены этой социальной болезнью. Кроме экономических¹, она имеет социальные² и политические³ 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.

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 антикоррупци-

онных 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 спросили⁴, какие средства борьбы с коррупцией они считают самыми эффективными, они дали следующие ответы:

- обеспечение правопорядка и беспристрастные методы расследования;
- превентивные меры и финансовый контроль;

1. Уменьшение налоговых сборов, раздувание стоимости социальных услуг, злоупотребления в распределении ресурсов в частном секторе.

2. Унижение граждан и подрыв социальной стабильности

3. Подрыв народного доверия к власти и ослабление государства.

4. В 1999 ОЭСР.

- 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 частнос-

ти с помощью одного документа – путем разработки всеобъемлющей антикоррупционной стратегии.

Конвенция ООН против коррупции и превентивная антикоррупционная 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.

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 намерений¹ 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 забываются². За такими документами нередко следуют планы действий, которые обычно пов-

1. Их также называют «списки благих намерений».

2. Например, в 2006 году Хорватия, где сначала приняли «пустую» и общую анти-коррупционную стратегию, которая в дальнейшем была заменена серьезным документом.

торяют 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, мультидисциплинарной группой экспертов из государственного и/или неправительственного сектора или представителями политических кругов);
- 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 правоохранные, 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 про-

граммные 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.

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 первая¹ такая стратегия была разработана НПО. Группа государств против коррупции Совета Европы – GRECO, самая мощная организация по мониторингу коррупции в Европе – в своем первом оценочном докладе² 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.

Некоторые примеры антикоррупционной политики

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 приобрете-

ния земли и предлагает меры по ограничению коррупции в политике и органах государственного управления (особое внимание уделено налогам, таможен, 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.

Румыния

Последняя³ национальная антикоррупционная программа Румынии была принята румынским правительством в 2005 г. на период 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».

1. Очень разносторонняя и качественная.

2. В период с 2000 по 2003.

3. Предыдущая была принята на период с 2001 по 2004 гг.

Довершением национальной стратегии явилось принятие подробного плана действий по реализации этой стратегии.

В стратегии присутствуют три основных направления:

- предотвращение, прозрачность, прощение;
- 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 инфор-

мирует Европейскую комиссию о ходе реализации этой стратегии.

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 неправомерные акты;
- создание повсеместной системы нетерпимости ко всем проявлениям коррупции.

За общими целями идет список стратегических социальных перемен, которые, как ожидается, должны последо-

вать 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 общественности. 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.

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 обстоятельств, 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 проблемы¹.
- *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:
 - *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 ...);
 - *государственное управление* (действия в области системы государственной службы², ограничения и правила разрешения конфликтов интересов для государственных служащих, ограничения на принятие подарков государственным служащими, введение мер по повышению

1. Представителей политических кругов может привести в замешательство перечень последствий, которые можно легко приписать к их действиям и/или упущениям.

2. Принятие на работу, продвижение по службе, беспристрастность, честность и неподкупность, ответственность, мониторинг и т.п.

- этических норм в государственном секторе³, различные системы лицензирования, доступ к государственной информации, государственные финансы, антикоррупционные меры в разных областях публичного сектора⁴, обращение в компетентные органы о нарушении закона и защита информаторов, камуфляж, секретность официальных документов.
- *правоприменение* (необходимые ресурсы, правильный подбор кадров, независимость, беспристрастность, надлежащая оплата, сдача отчетов, введение междисциплинарных следствий, надлежащие следственные органы, ответственность правоохранительных сотрудников...);
- *судопроизводство* (действия в области предоставления надлежащих ресурсов, штата сотрудников, независимости, беспристрастности, адекватного вознаграждения, процедуры уголовного преследования, защиты свидетелей, бремени доказательства...);
- *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...);
- *гражданское общество* (включение гражданского общества в процессы

3. Такие как: кодекс поведения и / или планы воспитания честности и неподкупности

4. Такие как: государственные закупки, здравоохранение, налоги, таможня, государственные субсидии и т.п.

- 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...);
- *средства массовой информации* (независимость, прозрачность права собственности в средствах массовой информации, кодекс чести для журналистов, разделение различных⁵ функций средств массовой информации, юридическая помощь в получении информации государственного характера, ежегодные премии за опубликование лучших статей против коррупции...);
- *повышение осведомленности общества* (проведение постоянной антикоррупционной кампании, издание антикоррупционных руководств для различных категорий граждан, внесение антикоррупционных тем в школьные программы...).
- *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.
- 5. Предоставление информации в сравнении с коммерческой деятельностью.

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 незыблемых правил относительно целей, формата, структуры и содержания такой политики. Также естественно, что на любую политику, включая антикоррупци-

онную, 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 поли-

тику противостояния коррупции, лучше не предпринимать никаких попыток с самого начала.

Литература

- Council of Europe: *Anti-corruption Strategies and Action Plans in South-Eastern Europe*, Project PACO Impact, Strasbourg, July 2006.
- Eser, Albin, dr. and Kubiciel Michael, dr: *Institutions against Corruption, A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, Strasbourg, November 2004,
- OECD: *Public Sector Corruption, An International Survey of Prevention Measures*, Paris, 1999.
- OSCE: *Best Practices in Combating Corruption*, Vienna, 2005.
- United Nations ODCCP and Naif Arab Academy for Security Studies: *Global Programme against Corruption*, Vienna, 2002.
- Национальные антикоррупционные программы Литвы, Румынии, Словении
- Конвенция ООН против коррупции.

Опыт России в области разработки и функционирования национальной стратегии предупреждения коррупции

Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «*Transparency International – Россия*»

Резюме

К осени 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 се-

го 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 конкурен-

ция, 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.

Введение

Разработка, принятие и осуществление национальных стратегий противодействия коррупции – явление, возникшее в конце 20-го века, связанное с возросшей всемирной озабоченностью уровнем коррупции в различных странах мира. За последние 20 с небольшим лет антикоррупционные стратегии созданы и внедрены в более чем 30 странах мира. Все эти страны относятся либо к странам с переходной экономикой, либо к развивающимся странам.

В некоторых случаях разработка таких стратегии инициирована международными институтами, оказывающими помощь тем или иным странам (напри-

мер, Гана, Уганда, Зимбабве), а в некоторых случаях самим странами (при участии международных организаций и институтов), стремящимися соответствовать международным антикоррупционным стандартам (например, Эстония, Латвия, Румыния, Болгария). По вопросу структуры, содержания и эффективности применения на практике антикоррупционных стратегий написано значительное количество аналитических работ.¹

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

1. Например: Franklin Stevens, Alan Russo. *Anticorruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002*. EBRD, Working Papers # 85, October 2003; Alain Doig and Stephen Riley. *Corruption and anti-corruption strategies: issues and case studies from developing countries*, 2002; Daniel Kaufman. *Revisiting anti-corruption strategies: tilt towards incentive-driven approaches?* 2002.

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. Чаще всего декларативные стратегии возникают в странах, в которых явно просматривается недостаток политической воли для действенного, ориентированного на достижение конкретных результатов противодействия коррупции (например, Программа противодействия коррупции в Украине, 1998-2005).

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. (Например, Антикоррупционная стратегия Эстонии, 2003). Довольно часто практические антикоррупционные стратегии сопровождаются подробным планом действий (Антикоррупционная стратегия Румынии, 2004). Необходимо в этой связи отметить наиболее полный и комплексный документ подобного рода – Национальную антикоррупционную стратегию Пакистана (2002). Данный документ является, пожалуй, наиболее комплексным и системным среди себе подобных, включая в себя как подробный анализ структуры и особенностей коррупции в стране, так и максимально четкое описание действий, связанных с антикоррупционной деятельностью всех национальных институтов и общественных структур.

На основе анализа существующих на данный момент в мире *практических* национальных стратегий противодействия коррупции можно выделить некоторые общие, основополагающие моменты, присутствующие 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, це-

ленаправленной, поддающейся контролю и оценке, учитывающей возможности и ресурсы страны, разработанной внутри страны для страны, т.е. максимально опираться на национальную экспертизу и политическую волю.¹

В-третьих, национальная антикоррупционная стратегия, как правило, включает пять основных направлений:

- Предупреждение: административные и регулирующие механизмы для предотвращения коррупции
 - Контроль за государственной службой
 - Снижение административных барьеров
 - Информирование население о работе государственной системы
 - Повышение прозрачности при распределении государственных ресурсов
 - Поддержание этической культуры служащих
 - Четкие стандарты и кодекс поведения
 - Процедуры внутренней отчетности
 - Выявление и разрешение конфликта интересов
 - Декларирование доходов государственных служащих
 - Декларирование участия в финансировании политических партий
 - Гражданский контроль
 - Повышение подотчетности путём создания специализированных органов по борьбе с коррупцией и через участие институтов гражданского общества.
- Правоприменение: правовая (законодательная) структура для выявления, расследования и судебного преследования по делам, связанным с коррупцией
 - Эффективное уголовное право, гражданское право, административное право, независимое судопроизводство
 - Эффективное обнаружение и расследование конкретных случаев коррупции
 - Применение международных и региональных антикоррупционных инструментов
 - Отслеживание незаконного движения капитала, отмыwania средств и участие в возвращении средств, связанных с коррупцией за рубежом.

- Институциональное строительство: укрепление всех элементов национальной институциональной системы
 - Исполнительная власть
 - Законодательная власть
 - Суды
 - Региональные и муниципальные власти
 - Специализированные независимые антикоррупционные органы
 - Гражданское общество
 - Частный сектор
- Антикоррупционное образование и просвещение, участие общества
 - Гражданское образование и информационные кампании
 - Постоянные консультации и диалог с институтами гражданского общества
 - Участие лидеров общественного мнения
 - Участие представителей гражданского общества в антикоррупционных органах.
- Мониторинг и оценка уровня коррупции и эффективности стратегии по предотвращению коррупции
 - Измерение коррупции
 - Проведение опросов
 - Применение кратко-, средне- и долгосрочных методов оценки и индикаторов.

Необходимо отметить, что по реализации каждого из указанных направлений в различных странах накоплен значительный опыт – как позитивный, так и негативный. Необходимо учитывать, 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. Необходимо также учитывать, что по мере реализации отдельных частей национальных антикоррупционных стратегий, они видоизменяются, иные, новые задачи выходят на первый план, но часть деятельности, связанная в первую очередь с мерами предупреждения коррупции остаются актуальными на всём протяжении осуществления антикоррупционной деятельности. В некотором смысле она превращается в залог устойчивого поступательного развития демократического общества. И крайне необходимо не снижать уровень политической воли, несмотря на достигаемые успехи в той или иной области, для того, чтобы выстроенная антикоррупционная система стала интегральной частью повседневной жизни государства и общества.

1. См.: Developing Anti-Corruption Strategies: An Integrated Approach, United Nations Manual on Anti-corruption Policy, Vienna, UN.

Опыт России в области создания национальной антикоррупционной стратегии

Проблема противодействия коррупции в России стала актуальной практически с первых лет существования нового демократического рыночного государства Российской Федерации. Неизбежные для переходного периода построения новых институтов и новых экономических реалий коррупционные явления стали одним из наиболее явных факторов торможения российских реформ. 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 организаций государственного 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.

Однако, чтобы составить себе полную картину того пути, который Россия проделала в области попыток противодействия коррупции, имеет смысл дать краткую характеристику этих попыток в хронологическом порядке.

Законодательные инициативы по противодействию коррупции

Самым первым, и на данный момент единственным тематическим законодательным актом, касающимся проблемы противодействия коррупции, был Указ 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). Данный указ носил узко специализированный характер, касающийся процедур государственных закупок, но, тем не менее, содержал ряд положений, способных ограничить условия для коррупции в стране. Эффективность реализации данного указа вряд ли можно считать значительной, учитывая тот факт, что по экспертным, в том числе правительственным оценкам, «откаты» при заключении государственных контрактов в России до сих пор достигают 20%.

Далее необходимо остановиться на целой череде проектов законов о борьбе с коррупцией. Все их постигла одна и та же судьба – ни один из них не стал действующим законом Российской Федерации. Первый законопроект «О борьбе с коррупцией» был принят Государственной Думой в ноябре 1997 года, но отклонён в последствии президентом Ельциным. Следующий законопроект «О борьбе с коррупцией» был внесен группой депутатов (В.И. Илюхиным, П.Т. Бурдуковым, В.И. Волковским, А.И. Гуровым, Н.Д. Ковалевым, А.Д. Куликовым, А.С. Куликовым, В.С. Останиным) в Госдуму в феврале 2001 года и содержательно мало чем отличался от своего предшественника – оба закона частично касались регулирования государственной службы, в частности проблемы избежания конфликта интересов и декларирования доходов государственных служащих, но в значительно большей мере затрагивали коррупционные правонарушения и ответственность за них. В какой-то мере можно сказать, что в этих законопроектах содержались предпосылки для формирования подхода к национальной антикоррупционной стратегии, однако пока ещё в весьма общем и не инструментальном плане. Нельзя не отметить внесенный в тот же период в Государственную Думу законопроект депутата В.Похмелкина «Об административных процедурах». Этот документ был первой попыткой комплексного регулирования административной системы, т.е. являлся вполне цельной концепцией инструментального предотвращения коррупции в государственной службе. Данный законопроект, однако, также не нашёл поддержки среди депутатов.

В июне того же 2001 года группа депутатов во главе с депутатом А.А.Аслахановым внесла в Думу проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики». Данный документ, пожалуй, наиболее близко подошёл к тому, чтобы стать основой развёрнутой национальной антикоррупционной стратегии, поскольку в нём, несмотря на размытость понятий, некоторую сумбурность и крен в «экспертность», сохранились все базовые классические

элементы такой стратегии: предотвращение, правоохранительные меры, международное сотрудничество и т.д. Однако, в ноябре 2002 года Государственная Дума в первом чтении проголосовала не за этот законопроект, а за внесенный после него, в ноябре 2001 года депутатами А.Г. Баскаевым, А.С. Куликовым, А.И. Гуровым, и др. проект «О противодействии коррупции», который не очень сильно отличался от законопроектов подобного закона 1997 и 2001 гг. На первом чтении всё, впрочем, и закончилось, и судьба данного законопроекта так и осталась неизвестной для общества. После 2002 года попыток внести на рассмотрение в Государственную Думу каких-либо проектов комплексных антикоррупционных законов не наблюдалось.

Здесь необходимо сделать одно очень любопытное замечание. На самом деле в данный момент на территории Российской Федерации имеется действующий закон «О борьбе с коррупцией» (Принят постановлением Верховного Совета Республики Башкортостан 13 октября 1994 года № 25/36 (в ред. Законов РБ от 05.08.1999 № 23-з). Этот закон очень похож как раз на проект федерального закона 1997 года. Более того, на территории России действует и «Стратегия Антикоррупционной политики» (Принята Указом Президента Республики Татарстан № УП-127 от 8 апреля 2005 года). Эта стратегия, в свою очередь, сильно, а местами очень сильно напоминает проект «Основ антикоррупционной политики» 2001 г. Наверное, здесь было бы неуместно вдаваться в подробности анализа успешности влияния данных законов на ситуацию с коррупцией в указанных субъектах Российской Федерации. Во-первых, довольно трудно представить себе существующие сами по себе «острова неподкупности» на территории страны, построенной на принципе вертикальности политического и государственного управления. А во-вторых, в самих этих субъектах федерации ни ранее, ни в последнее время не проводилось каких-либо измерений уровня коррупции и эффективности местных антикоррупционных усилий.

Таким образом, можно сделать вывод, что попытки создания специальных законодательных актов, которые могли бы лечь в основу национальной анти-

коррупционной стратегии, несмотря на их многочисленность, ни к чему не привели.

Достойной внимания, между тем, представляется стратегия, которую выбрал нынешний состав Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции. Данный подход заключается не в разработке некоего антикоррупционного документа, а в планомерной деятельности по ратификации международных антикоррупционных документов, к которым Россия начала присоединяться ещё с конца 90-х годов. Идея данного подхода, как можно предположить, заключается в том, чтобы прежде чем приступить к подготовке национально-го законодательства по противодействию коррупции, ввести в российский контекст, привить на российскую почву принятые международным сообществом подходы к комплексному противодействию коррупции.

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, также подписанной Россией – «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию».

Есть основания предполагать, что избранный подход постепенного приведения российского законодательства в соответствие с международными требованиями по противодействию коррупции при параллельной подготовке комплексного документа, который станет основой национальной антикоррупционной стратегии, может в конечном итоге оказаться более плодотворным, чем подходы, оторванные от учёта требований международных антикоррупционных стандартов.

Деятельность исполнительной власти в области противодействия коррупции

Затрагивая деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации по противодействию коррупции, будет правильным разделить антикор-

рупционную деятельность Президента и Правительства Российской Федерации. И в данном случае это обусловлено не институциональными, а содержательными соображениями.

Президент России (а в данном случае имеет смысл говорить о действующем Президенте В.Путине) неоднократно обращался к теме противодействия коррупции. Он делал это практически в каждом из своих ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации.¹ Наиболее важным, представляется заявление Президента, сделанное в мае 2006 года о том, что коррупция по-прежнему является самым серьёзным препятствием на пути развития России. Остаётся надеяться, что данное утверждение не останется всего лишь утверждением, и Президент предпримет последовательные действия в части антикоррупционных инициатив. Такие действия тем более будут логичными, с учётом того, что на Саммите Большой Восьмёрки в Санкт-Петербурге в июле 2006 года Президент В.Путин вместе с остальными участниками встречи подписал заявление «О борьбе с коррупцией на высоком уровне», которое предполагает осуществление странами-подписанатами деятельности по активному противодействию коррупции высших должностных лиц.

Среди прочих антикоррупционных инициатив Президента России надо отметить 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. Описанные в Указе полномочия и задачи двух комиссий довольно чётко укладываются в классическую схему «предотвращение плюс правоохранительные меры» и могла бы стать основой для создания, в рамках реализации национальной антикоррупционной стратегии, если бы такая была разработана и принята, независимого антикоррупционного органа. Проблема заключается в том, что, 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 нельзя не отметить, что

практически все антикоррупционные инициативы генерируются в Министерстве экономического развития и тор-

1. «Надо признать: диктату теневой экономики и 'серых' схем, разгулу коррупции и массовому оттоку капитала за рубеж во многом способствовало само государство. Способствовало нечеткостью правил и неоправданными ограничениями... Государство, подверженное коррупции, с нечеткими границами компетенции, не избавит предпринимателей от произвола чиновников и влияния преступности... Возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства и в центре, и на местах угнетают предпринимателей и создают питательную среду для коррупции. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов... На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием деятельности является закон. Иначе государство открывает дорогу коррупции. И может наступить момент, когда оно просто перестанет, перестанет быть демократическим.» (2000).

«Очевидно, что такое применение права создает и огромное поле возможностей для злоупотреблений в сфере обеспечения прав и свобод граждан, создает питательную среду для коррупции среди государственных служащих, и корень этих проблем – как в неэффективных инструментах правоприменения, так и в самой структуре нашего законодательства» (2001).

«...Нынешняя организация работы госаппарата, к сожалению, способствует коррупции. Коррупция – это не результат отсутствия репрессий – хотел бы это подчеркнуть, – а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер – тем больше взяток и чиновников, их берущих. И мы не должны дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой. В том числе из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается «черным ящиком». Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды.» (2002).

«Мы также должны создать эффективную систему использования природных ресурсов. Нам нужны прозрачные, некоррупционные условия доступа к ним, например с помощью аукционов. Надо перейти от административных разрешений к полноценным договорам – с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей, обеспечить предсказуемость и стабильность таких отношений.» (2004)

«И если сейчас, когда созданы предпосылки для серьезной и масштабной работы, государство поддается соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию. При этом потенциал гражданского общества останется невоспользованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и всё большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей.» (2005).

«...Несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию.» (2006).

говли (МЭРТ) РФ. Эти инициативы связаны в первую очередь с реализацией в России административной реформы и реформы государственной службы. Здесь и меры по регулированию государственной гражданской службы, и меры, направленные на снижение административных барьеров, и серьезная работа по реформированию системы предоставления государственных учреждений услуг населению и много другое. Все эти меры, которые предлагает к реализации МЭРТ, сами по себе эффективны и могут дать серьезный антикоррупционный эффект. Но в силу того, что они ни каким образом не встроены в единую систему противодействия коррупции их влияние мало заметно, а претворение их в жизнь идет значительно медленнее, чем того требует ситуация.

Таким образом, нельзя сказать, что исполнительная власть Российской Федерации ничего не делает для противодействия коррупции, но эта деятельность, очевидно, 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 очень базовой, обобщенной стратегии по комплексному противодействию коррупции в стране.

Иные антикоррупционные инициативы

При этом предпосылок и исходного материала для подготовки такой стратегии в стране накоплено достаточно. Существует обширный пласт экспертной литературы о принципах и подходах к разработке антикоррупционной программы для России.¹ Более того, нельзя отдельно не отметить два подхода, сформулированных специалистами исследовательских и общественных организаций.

Во-первых, представляет значительный интерес документ «Основные направления антикоррупционной политики России» разработаны Национальным антикоррупционным комитетом в 2000 г. Этот документ, безусловно, в каких-то своих положениях уже не актуален, но сам принцип системного подхода к формированию антикоррупционной стратегии для страны не может не привлечь серьезного внимания. Более того, необходимо отметить такие положения этой программы, как: ограничение условий, благоприятствующих проникновению криминальных элементов в законода-

тельную власть и их влиянию на принятие законов, создание условий для обеспечения большей структурированности, прозрачности и подконтрольности органов исполнительной власти, ограничение условий для произвольной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, укрепление судебной власти, обеспечение доступного и эффективного правосудия, принятие закона об ответственности за легализацию преступных доходов, четкое законодательное регулирование контроля за динамикой имущественного положения депутатов и чиновников, создание постоянно действующего независимого общегосударственного органа по предупреждению коррупции, активное привлечение инс-

1. См. например: А. Быстрова. Возможности и пределы антикоррупционных реформ в России. М., 2005; *Ведерникова О.Н.* Антикоррупционная политика России: с чего начать? // *Общественные науки и современность.* 2005. № 3; *Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик М.А.* Россия и коррупция: кто кого? (Проект доклада) // *Российская газета.* Публикации. 1998. 19 февраля. № 32-33; *Гилинский Я.И.* Коррупция: теория и реальность // *Расследование и судебное преследование коррупции.* Материалы российско-американского семинара. Санкт-Петербург, 23-24 сентября 1999 г. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 2002; *Долгова А.И.* Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // *Коррупция и борьба с ней /* Под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000; *Участие структур гражданского общества в процессе предотвращения коррупции.* Итоговая конференция по одноименной Программе. Пушкин, 19-21 мая 2000 г. Материалы к конференции / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 2000; *Денисов С.А.* Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // *Государство и право.* 2002. № 3; *Левада Ю.* Человек в корруптивном пространстве: размышления на материале и на полях исследования // *Мониторинг общественного мнения.* 2000. № 5. (сентябрь – октябрь); *Сатаров Г.А.* Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // *Общественные науки и современность.* 2002. № 6; *Волженкин Б.В.* Коррупция как социально-правовое явление, юридические понятия и характеристики // *Участие структур гражданского общества в процессе предотвращения коррупции.* Итоговая конференция по одноименной Программе. Пушкин, 19-21 мая 2000 г. Материалы к конференции / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 2000; *Клямкин И.М., Тимофеев А.М.* Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: Российский государственный университет, 2000; *Клямкин И.М., Тимофеев А.М.* Теневая образ жизни. Социологический портрет постсоветского общества // *Политические исследования.* 2000. № 4. С. 19-37; 2000. № 5; *Бойков В.Э.* Государственная служба. Взгляд изнутри // *Социс.* 2003. № 9; *Основы антикоррупционной политики.* Под. Ред. Г.А.Сатарева. М., 2004 и др.

титуты гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в государственном управлении и многие другие.

Во-вторых, представляется крайне важным и нужным при формулировании подходов к национальной антикоррупционной стратегии учесть положения, разработанные Центром стратегических разработок.¹ Предполагается, что наиболее успешными стратегиями противодействия коррупции являются комплексные стратегии, основанные на параллельном развитии демократических и антикоррупционных институтов и включающие такие элементы как:

- повышение транспарентности
- усиление роли гражданского общества
- создание специализированных механизмов антикоррупционных расследований
- экономическое дерегулирование
- максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, например через механизмы «одного окна» и через сис-

1. См.: М. Дмитриев. *Можно ли обуздать коррупцию в России?* Презентация. 26 февраля 2006 г.

темы электронного обмена информацией

- детальная регламентация процедур взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных и муниципальных услуг), в том числе в необходимых случаях ограничения на любые контакты должностного лица с указанными категориями лиц
- разбиение административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля
- выведение подразделений внутренней безопасности соответствующих органов из подчинения руководству органа
- применения регулярной ротации должностных лиц
- административная юстиция
- внесудебные механизмы обжалования решений и действий должностных лиц
- использование косвенных признаков виновности (например, наличие при нахождении на служебном месте больших сумм наличных денег) в качестве основания для наложения служебных взысканий
- внедрение механизмов экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность

- пересмотр коррупциогенных правовых норм
- создание особых механизмов регулирования в отношении органов исполнительной власти, функций и должностей с высокой степенью коррупциогенности
- создание комплексной системы мониторинга коррупции
- регулирование служебной этики и конфликта интересов
- конкурентные условия оплаты госслужащих
- публичный конкурсный найм госслужащих
- регулирование лоббирования
- повышение прозрачности и подконтрольности крупных государственных компаний
- независимость судебной системы и органов расследования.

Суммируя всё вышеизложенное, можно сделать вывод, что 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.

Некоторые принципы формулирования национальной антикоррупционной политики России

Антикоррупционная стратегия России должна отталкиваться от определения коррупции, которое подразумевает широкое толкование «злоупотребления служебным положением для достижения личной выгоды», а не только взятничество. 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.

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
- Обеспечение свободы развития гражданского общества.

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

Для реализации комплексной национальной антикоррупционной стратегии требуется создание специализированного независимого органа, который будет координировать деятельность по

основным направлениям стратегии: предупреждение, расследование и правоохранные меры, общественное образование и общественное участие, контроль и мониторинг, международное сотрудничество.

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 бизнес 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.

Разработка антикоррупционной стратегии должна отталкиваться от основной задачи минимизации ущерба, наносимого коррупцией стране по следующим направлениям:

Влияние на политику

- Государственные институты теряют поддержку общества из-за недоверия населения к коррумпированным чиновникам.
- Дискредитируются в глазах граждан идеи, подходы и принципы, которые власть декларирует, но не выполняет (например, открытость и прозрачность).
- Государственное управление переходит к группировкам, которые управляют государством исключительно в личных интересах.
- Снижается доверие инвесторов и авторитет государства в мировом сообществе.

Влияние на экономику

- Ухудшается конкурентная среда, и как следствие, рынок получает неверные сигналы, когда более успешными являются не те предприятия, которые наилучшим образом удовлетворяют спрос, а те, которые имеют высоких покровителей или возможность и желание откупиться от государства.
- Растет теневая экономика, как способ ухода от давления бюрократического пресса.
- Бюджет государства перестает быть инструментом управления, но становится распределительным механизмом для коррупционных финансовых потоков.
- Увеличиваются цены на товары и услуги, в стоимость которых продавцы вынуждены закладывать неофициальные выплаты.
- Рост доходной части бюджета не соответствует потенциальным возможностям.

Влияние на социальную сферу

- Усугубляется социальное неравенство, так как, у бедных из-за ограниченных возможностей сокращается доступ к базовым социальным услугам (бесплатное образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение).

- Резко ухудшается кадровый потенциал, прекращается процесс регенерации элит, нивелируется значение образования и профессиональных заслуг.

- Распространяется правовой нигилизм, который, в свою очередь, становится питательной средой для коррупции.

- Обычными становятся двойная мораль и двойные стандарты в поведении.

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.

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

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 за 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.
- 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.

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

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, административную деловую 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.

При разработке национальной антикоррупционной стратегии России необходимо в обязательном порядке учесть все возможные риски её реализации и постараться свести эти риски к минимуму. Среди рисков реализации национальной антикоррупционной стратегии в России можно выделить:

- 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
- Не обеспечение 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.

Коррупция в законодательном процессе: обзор проблем

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

Резюме

Коррупция в законодательном процессе снижает качество законов и нормативно-правовых актов, а также способствует появлению законов, порождающих коррупцию. Поэтому важным компонентом успеха национальной антикоррупционной политики является организация законодательного процесса таким образом, чтобы минимизировать влияние на него коррупции. В дан-

ном докладе рассматриваются различные стадии законодательного процесса и ключевые принципы успешной организации этого процесса, которые, наряду с иными общеизвестными антикоррупционными мерами, уменьшают вероятность коррупции.

Данный доклад рекомендуется использовать вместе с выходящей вскоре публикацией Совета Европы/Европейс-

кой комиссии «Законотворчество в Российской Федерации. Методическое пособие по подготовке и принятию законов» (далее «Пособие Совета Европы»), в котором дается подробное описание и оценка российского законодательного процесса.

Введение: проблема коррупции в законодательном процессе

Вопросу коррупции в законодательном процессе уделяется относительно мало внимания со стороны антикоррупционного сообщества. Существующая антикоррупционная литература прямо или косвенно фокусируется на подкупе государственных чиновников в обмен на выгодные для взяткодателя решения, в контексте уже имеющейся «данной» законодательной системы – например, взятки в обмен на государственные контракты, лицензии и другие преимущества. Там же, где речь идет о самом законодательстве, внимание фокусируется на собственно коррупции (напр., подкуп законодателя или пожертвование в пользу политической партии), а не на подверженности коррупции законодательного процесса в целом.

Часто коррупции подвержены отдельные области из-за изъянов в законах, регулирующих конкретную область. В той степени, в которой законы и правовые нормы определяют или ограничивают поведение должностных лиц и поли-

тиков, существенным фактором успеха антикоррупционной политики в той или иной области должно быть тщательное изучение – и, если нужно, реформирование – законодательства, регулирующего данный сектор. Это одна из главных задач проекта РУКОЛА 2.

Развивая это положение, однако, следует заметить, что недостатки законодательства, которые способствуют коррупции в том или ином секторе, часто проистекают из коррупции самого законодательного процесса – т.е. коррупции законодателей с целью создать такую законодательную систему, которая сама по себе способствует коррупции. Такая коррупция в принципе более вредна, чем коррупция, которая извращает исполнение закона или нормативно-правового акта. Например, подкуп должностных лиц с тем, чтобы они обошли или нарушили в других отношениях правильный закон о госзакупках менее вреден, чем подкуп законодателей с тем, чтобы они провели закон о госзакупках,

который сделает коррупцию систематической.

Хуже всего, когда законодательный процесс находится под контролем внешних сил. В этом случае, как сказал Адам Пржеворски о проблеме государственной автономии, государство не в состоянии выбирать политический курс. В такой ситуации оно будет служить не тем интересам, которым оно призвано служить, или станет полем битвы различных интересов за контроль над политическим курсом, в условиях отсутствия автономного государства, которое бы их контролировало¹.

Подорвать законодательный процесс может не только коррупция. Такими факторами могут быть некомпетентность или внутрисударственный конфликт. Хотя главной темой этого докла-

1. Интересное обсуждение этого вопроса находим в Марк Филп, «Политическая коррупция, демократизация, и реформа», в Стивен Коткин и Андас Сайо, «Политическая коррупция в переходный период», Будапешт/Нью-Йорк, 2002.

да является коррупция, мы также считаем, что будет более эффективным проводить политику, направленную на осуществление позитивных целей. Поэтому принципы, изложенные в Разделе III, следует рассматривать как механизмы не для «борьбы с коррупцией», а для создания законодательного процесса, который был бы менее подвержен другим негативным явлениям. Одним словом, коррупция является вторичным фактором.

Единственным, кто внес ощутимый вклад в дело борьбы с коррупцией в области законодательства в последние годы, был Всемирный банк. В конце 90-х банк ввел различие между двумя видами коррупции – административной коррупцией и «захватом» («приватизацией», «узурпированием») государства. Административная коррупция включает «намеренное навязывание искажений в исполнение действующих законов и иных правовых норм с целью предоставления преимуществ государствен-

ным и негосударственным деятелям в результате незаконного и непрозрачного предоставления доходов должностным лицам¹. В отличие от нее захват государства подразумевает действия отдельных лиц, групп или компаний как в публичном, так и в частном секторе с целью оказать влияние на формирование законов, правовых норм, указов и других правительственных распоряжений (т.е. основных правил игры) в их собственных интересах путем незаконного и непрозрачного предоставления личных выгод должностным лицам...». Например, влиятельный «олигарх» может подкупить законодателя с целью оградить от вмешательства какой-либо сектор².

Банк считает «захват» государства ключевой проблемой, в особенности для стран с переходной экономикой. Та-

1. Всемирный банк, «Антикоррупция в переходный период»: Участие в политических дебатах, Всемирный банк, Вашингтон, 2000, стр. XVII.

2. Всемирный банк, «Антикоррупция в переходный период», стр. 1.

кие страны находятся в процессе становления основных институтов и правил, которые будут управлять их обществом и экономикой, и перераспределения большей части своих активов. Во многих странах на этот процесс существенное влияние оказывает коррупция, закладывая в эти новые нормы и институты преимущества для узких заинтересованных кругов и чиня препятствия на пути экономического и политического развития. Во всех этих странах появляются многочисленные сообщения о том, как мощные компании и отдельные «олигархи» покупают политиков и чиновников с целью создания юридической, законодательной и политической обстановки в своих собственных интересах³.

3. Всемирный банк, «Антикоррупция в переходный период», стр. xiii.

Существующие подходы к противодействию коррупции в законодательном процессе

Концепция «захвата» государства Всемирного Банка может служить точкой отправления для размышлений о коррупции в законодательном процессе. Однако, хотя банк однозначно рассматривает коррупцию в процессе законотворчества как потенциально более серьезную проблему, чем коррупцию в исполнении законов, он не подвергает подробному рассмотрению сам законодательный процесс. Банк отмечает, что до настоящего времени в антикоррупционных программах главное внимание уделялось мерам по борьбе с административной коррупцией путем реформирования управления государственным аппаратом и государственными финансами. Но в связи с растущим осознанием того, что причиной коррупции являются не только слабость и недостатки в управлении, целью становятся более широкие структурные отношения, в том числе внутренняя организация политической системы, отношения между государством и корпорациями и отношения между государством и гражданским обществом [стр. 39].

Таким образом, Банк выделяет, по крайней мере, четыре области ограничения «захвата» государства:

- прозрачность партийного финансирования с целью уменьшить вероятность того, что партии будут проводить политику в интересах влиятельных доноров;
- открытость результатов голосования в парламенте;
- поддержка деловых коллективных объединений как «законных инструментов, представляющих коллективные интересы при формировании закона и политического курса» с тем, чтобы не допускать влияния отдельных компаний на законодательство и политику в своих узких интересах.

Кроме того, Банк включает или упоминает и другие способы, которые *inter alia* могут уменьшить возможность «захвата» («приватизации») государства, а именно: обязанность должностных лиц и политиков декларировать свои доходы, правила для разрешения конфликтов интересов и т.п. Многие подходы, упоминаемые Банком, разработаны подробно, например, рекомендации по за-

конодательству в области партийного финансирования.

Введение Банком понятия «захвата» («приватизации», «узурпирования») государства является важным отправным пунктом, определяющим коррупцию в законодательстве как ключевую проблему, в особенности для стран с переходной экономикой. Однако, Банк и другие международные институты или организации по борьбе с коррупцией уделяют значительно меньше внимания самому законодательному процессу – правовым и процессуальным нормам, а также институциональным рамкам, в которых создаются и принимаются законы.

Трудности борьбы с коррупцией в законодательном процессе в странах с переходной экономикой

Ключевая дилемма, особенно для стран, проходящих долгий путь от авторитарного управления к утвердившейся демократии, заключается в том, чтобы открыть законодательный процесс для влияния и участия различных групп и

интересов – т.е. установить плюралистическую демократию, и в то же время не допустить, чтобы государство служило интересам отдельных групп и заинтересованных кругов в ущерб государственным интересам. Следовательно, за-

дача состоит в том, чтобы обеспечить хорошо контролируемый доступ внешних интересов к законодательному процессу. Это не просто теоретическая проблема, особенно для стран с относительно молодой политической систе-

мой, где для экономики характерны такие явления, как монополизация ключевых секторов могущественными экономическими интересами.

Систематический подход к проблеме коррупции в законодательном процессе

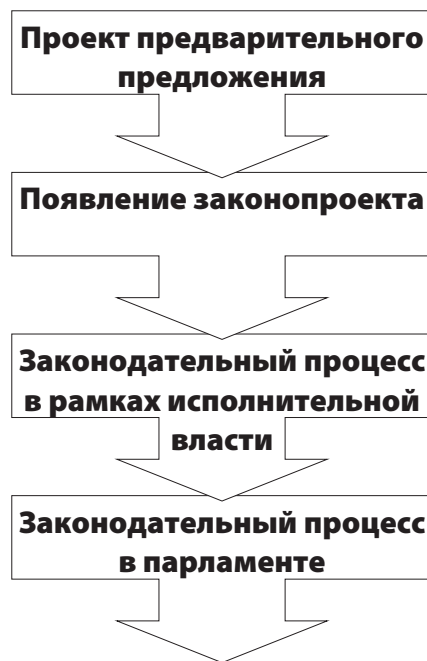
Самый важный продукт или результат демократии – это законы и, в принципе, они являются прерогативой избранных представителей. Однако, последние не могут успешно выполнять эту функцию при отсутствии специально разработанного процесса, чтобы, с одной стороны, помочь работе законодателей, а с другой, не дать им (намеренно или непреднамеренно) проводить законы, служащие узким интересам в ущерб широким общественным интересам.

В этом разделе дается определение законодательного процесса и деление его на основные стадии, а также пять ключевых принципов, которые должны быть инкорпорированы в этот процесс на всех его стадиях и соблюдение которых позволит минимизировать коррупцию. Мы приведем примеры использования этих принципов на разных стадиях, а также использования механизмов, которые, не являясь неотъемлемыми компонентами процесса, все же важны для уменьшения коррупции.

Стадии законодательного процесса

Законодательным процессом можно считать процесс от появления законодательной инициативы до окончательного принятия закона законодательными органами. Законом может быть совершенно новый законодательный акт или поправка к существующему закону. В общих чертах, можно различить следующие стадии законодательного процесса:

Бывают ситуации, когда процесс протекает не по вышеприведенной схеме. Например, когда правительство (или даже премьер-министр или президент) издает законы по собственному решению – практика, которая на удивление широко применяется даже в некоторых демократических странах (например, в Румынии и Албании). В таких случаях закон появляется в обход исполнитель-



ной власти и парламента. Другое исключение – когда закон иницируется не правительством или каким-либо исполнительным органом. В частности, когда законопроект вносится депутатом, он не обязательно подлежит официальному утверждению исполнительным органом до процесса его одобрения парламентом. В таком докладе не рассматриваются проблемы, подпадающие под президентское вето, и для простоты предполагается одна палата парламента. В следующих подразделах дается краткий обзор таких стадий.

Иницирование/проект предварительного предложения

Обычно первым шагом в процессе создания закона является иницирование и внесение предварительного предложения или программного документа, в котором обосновывается необходимость нового закона. В Великобритании и в странах Европейского Союза существует понятие «Зеленая книга». Так называют правительственный документ, содержащий предложения относительно

но будущей политики правительства и не обязывающий предпринимать какие-либо действия. Он является первым шагом на пути изменения закона. В Зеленой книге обосновывается необходимость или понимание необходимости закона или изменений в законе, предлагаются различные альтернативы, заинтересованные лица и организации приглашаются принять участие в обсуждении. За Зеленой книгой следует Белая книга, содержащая официальные предложения по законодательству. Белая книга сигнализирует о намерении правительства принять новый закон. В некоторых случаях или в случае некоторых законов предварительное предложение не вносится вовсе, а первым шагом является подробный законопроект. Учитывая, что предварительные предложения дают хорошую возможность для обсуждений (см. Раздел III. d ##), действия в обход этой стадии можно *a priori* считать плохим началом законодательного процесса.

Внесение законопроекта

Юридический текст законопроекта может быть официально внесен на рассмотрение учреждениями или лицами, установленными законом. Обычно это правительство, исполнительные органы, другие государственные учреждения (например, верховный суд), парламент, члены парламента, а в федеральных государствах (таких как Россия) органы управления субъектов федерации или органы законодательной власти. В президентских системах таким правом также наделяется президент (как в России). За исключением случая, когда инициатором закона является парламент или его депутаты, законопроект обычно вносится для обсуждения органами исполнительной власти. Даже когда проект вносится на рассмотрение в парламент, правительство обычно имеет право выразить свое мнение по этому законопроекту.

Законодательный процесс в органах исполнительной власти

Законопроекты, как правило, подвергаются широкому обсуждению в органах исполнительной власти (министерствах и других учреждениях исполнительной власти). Такая дискуссия координируется центральным правительственным управлением по законодательству или министерством юстиции. Конечным результатом этого процесса является правительственное решение по данному законопроекту – одобрить закон или нет и в какой редакции.

Законодательный процесс в парламенте

После того, как законопроект одобрен правительством, наступает самая важная стадия утверждения его парламентом. В большинстве демократических стран законы проходят три чтения, в ходе каждого из которых рассматриваются разные аспекты. Например, при первом чтении на голосование ставится вопрос, давать ли вообще ход данному закону; при втором чтении голосуются поправки, внесенные депутатами при первом чтении; при третьем чтении на голосование ставится окончательная редакция, здесь имеется ограниченная возможность изменить этот закон.

Эта стадия является наиболее важной, так как парламент утверждает окончательный вариант закона. Так как парламент по определению является органом избранных представителей, а не профессиональных законодателей, точные процессуальные нормы проведения законов, а также институционные рамки и полномочия парламента являются ключевыми факторами для качества законотворчества – и его устойчивости к потенциальной коррупции.

Эти ключевые факторы включают процедуру голосования, процедуру внесения поправок к законопроекту и роль комитетов и штатных юристов при рассмотрении изменений законопроекта, предлагаемых депутатами.

Принципы правильной разработки законодательного предложения

В любом случае, ключевой вопрос данного доклада состоит в том, как практически организуются все стадии законо-

дательного процесса и, в частности, в какой степени каждая из них может прямо или косвенно минимизировать коррупцию в этом процессе. С этой целью в докладе предлагаются шесть основных принципов, применение которых очень важно для ограничения коррупции. Этими принципами, в произвольном порядке, являются институционализация, профессионализм, коллективное принятие решений, обоснованность, сощественность и гласность. Более подробно эти принципы будут рассмотрены ниже.

Институционализация

Жизненно важным компонентом любого правильного законодательного процесса является институционализация – его организация на основе ряда правовых норм и организационных процедур, позволяющих различным субъектам, которые должны или имеют право участвовать в этом процессе, знать о своих правах и/или обязанностях и иметь возможность осуществлять/выполнять их. Институционализация – это принцип, который обеспечивает основу для последовательного и предсказуемого применения и других принципов, рассматриваемых ниже. Он включает, например, следующие ясные и обязательные нормы:

- какую форму должен иметь законопроект;
- как следует составлять законопроект, и какая информация о последующем законодательном процессе подлежит обнародованию;
- кто может, и кто должен давать заключение о предложении;
- каковы сроки таких заключений, и кому они должны быть представлены;
- какой орган или лица координируют получение комментариев и заключений;
- каковы механизмы обсуждения законопроекта;
- в какие сроки государственные органы должны рассмотреть законопроект.

Это очень общие примеры, каждый из которых надо разбить на более подробные: например, в отношении того, кто может комментировать предложение, институционализация предполагает ряд процедур для консультаций, таких как критерии отбора организаций или заинтересованных сторон, которые могут принять в них участие и т.п.

Профессионализм

Чтобы исполнительная власть и парламент эффективно выполняли свою роль и создавали качественные законы, им требуется широкая помощь квалифицированных юристов и других штатных специалистов. Юристы и другие эксперты оказывают помощь законодателям не только в формулировании законов, но, давая более или менее объективную оценку предложенных законов или поправок, они также могут препятствовать включению в закон пунктов, способствующих коррупции – и таким образом предотвратить или ограничить коррупцию в самом законодательном процессе.

В принципе, мнение экспертов должно автоматически присутствовать на любой стадии обсуждения и принятия решения как должностными лицами исполнительных органов, так и представителями парламента. В основном, оценка экспертов более характерна для законодательного процесса в исполнительных органах, т.к. они укомплектованы (хотя и в разной степени) постоянными штатными специалистами, так как организованы по принципу отраслевой специализации. Уровень профессионализма чиновников очень различен в разных странах.

Также важен и профессионализм законодательного процесса в парламенте. Существуют огромные различия между количеством штатных юристов в органах законодательной власти Европейского Союза. Например, юридический отдел оерманского Бундестага насчитывает около 1000 юристов по сравнению с 15 в палате депутатов Чехии. Чем меньше штатных юристов в законодательном процессе, тем менее профессиональной будет ее законотворческая деятельность, тем меньше информации будет в распоряжении депутатов для принятия обоснованных решений, тем более открым для коррупции будет законодательный процесс.

Коллективное принятие решений

Еще одним важным принципом демократического общества является коллективное принятие решений. На каждой ступени законодательного процесса решения должны приниматься коллективно. Например, заключение отраслевого министра по законопроекту, находящемуся в его компетенции, должно быть результатом коллективного решения его министерства – а не решением этого министра, который может при-

нять таковое произвольно или на основании неполной информации.

Этот принцип также означает, что поправки к законопроекту, предложенные отдельными должностными лицами или депутатами, подлежат коллективному обсуждению – на практике это означает дискуссию в парламентском комитете – до голосования в парламенте. Там, где этого не происходит, возрастает возможность коррупции.

Примером того, как не надо строить парламентский законодательный процесс, может служить Чешская Республика. В соответствии с парламентским, депутаты могут вносить предложения о поправках к закону как во время второго чтения, так и в течение 24 часов перед третьим, окончательным чтением. Количество таких предложений не ограничено, и нет процедуры коллективного обсуждения в соответствующем парламентском комитете с участием штатных юристов. В результате на третьем чтении парламент часто буквально завален предложениями о поправках, и нередко одобряются поправки, с которыми депутаты не имели ни времени, ни возможности ознакомиться. Это открывает путь коррупции, низкокачественным законам, а также некоторым парадоксальным результатам, например, включение предложения в законопроект, который абсолютно с ним не связан.

В отличие от Чехии, в Эстонии все предложения о поправках поступают в комитеты до второго чтения, а затем с заключением комитета по каждому предложению вносятся на второе чтение. Поэтому депутат не может внести поправку в конце законодательного процесса, минуя обсуждение в комитетах и профессиональную оценку. Таким образом, принцип коллективного принятия решений – это действенный механизм против поправок к законопроектам в пользу коррупционных интересов.

Обоснованность

Если законы призваны служить государственным интересам, тогда, по определению, любое законодательное предложение или предложение о поправке к законопроекту должны быть оправданы с точки зрения общественности. Предложения, выгодные для отдельных заинтересованных групп, трудно оправдать публично. Требование обоснованности обычно относится к самим законопроектам и часто описывается подробно: от инициатора требуется

кратко изложить существующее законодательство по данному вопросу, обосновать необходимость внесений и подробно объяснить, почему его предложение закона или поправки является оптимальным, а также дать оценку финансовых затрат из госбюджета на реализацию его предложения. Любое предложение об изменении в законопроекте (со стороны министерства или депутата) также должно сопровождаться точным обоснованием. Это облегчает работу всех вовлеченных в законодательный процесс и ограничивает *ex ante* возможности законодателей вносить любые предложения – и таким образом предотвращать коррупцию.

Совещательность/ консультативность

Важным компонентом демократического законодательного процесса является совещательность. Там, где присутствует институционализация и профессионализм, совещательность, дающая возможность отдельным членам и группам общества высказываться по законопроекту, способствует повышению качества, законности и снижению затрат на проведение закона в жизнь. Когда это делается правильно – и правильно используется – уменьшается возможность коррупции в законодательном процессе, т.к. служит широким интересам.

Совещательность имеет место на всех стадиях до окончательного одобрения закона и может принимать различные формы; более подробно об этом в выходящем руководстве Совета Европы. Главное правило здесь – чем раньше начнется обсуждение, тем лучше. В идеале обсуждение начинается как на стадии поступления предложения, так и на стадии первоначального законопроекта, до того как правительство одобрит проект для внесения в парламент.

Обсуждение (совещательность) может быть закрытым или открытым. На закрытое обсуждение приглашаются представители интересов или групп; участниками являются эксперты по данному вопросу или представители заинтересованных кругов. В открытом обсуждении принимает участие широкая общественность. Закрытые обсуждения более привлекательны для законодателей, т.к. они дают больше информации, требуют меньших затрат и административных усилий. Однако, здесь есть риск того, что не все заинтересованные круги

будут привлечены к обсуждению. Поэтому в этом случае важно, чтобы государство привлекло как можно более широкий спектр представителей различных заинтересованных групп и кругов.

Открытые обсуждения обычно привлекают большое число слабоструктурированных и менее информированных участников. Однако, организовать их стало гораздо легче, особенно благодаря Интернету; примером может служить приглашение Би Би Си на свой веб-сайт принять участие в дискуссии о возобновлении ее Устава. Чтобы повысить уровень и сократить расходы на обработку ответов, полезно определить обязательный формат таких ответов.

Совещательность – это отличный механизм в борьбе против активного лоббирования. Необходимо выработать ясные правила для таких обсуждений и предавать гласности выступления (ответы) групп и организаций-участников. Важно, кого приглашать к дискуссии. Всемирный банк считает, что «страны, где компании могут выражать свое мнение через законные коллективные ассоциации, менее подвержены опасности «захвата» государства и административной коррупции»¹. Если это так, то следует рекомендовать, чтобы в случае обсуждения закона, затрагивающего определенный сектор, консультации надо проводить с коллективными отраслевыми организациями, а не с отдельными компаниями.

Прозрачность

Наконец, необходимым компонентом законодательного процесса является прозрачность, совершенно необходимая для демократического критического рассмотрения законопроектов. Она также является необходимым условием совещательности. Более того, на практике даже государственные институты узнают о законопроектах и их прохождении благодаря гласности.

Рекомендация № 2 (2002) Комитета Министров Совета Европы о Доступе к Официальным Документам подчеркивает ключевую роль гласности в демократическом процессе:

Государственный орган по своей инициативе, когда следует, предпринимает необходимые меры по преданию гласности информации, имеющейся в его распоряжении, когда предоставление такой информации способствует про-

1. Всемирный банк, «Антикоррупция в переходный период», стр. 51.

зрачности государственного управления и эффективности органов управления или стимулирует информированное участие общественности в делах, вызывающих ее интерес¹.

Рекомендация определяет понятие «официальные документы» (относительно которых дается данная рекомендация):

Любая информация, записанная в любой форме, добытая или полученная и удерживаемая государственным органом и связанная с любой государственной или административной функцией, за исключением документов в стадии подготовки².

Хотя не совсем ясно, подпадают ли законопроекты под определение «официальные документы», но в сочетании с критериями государственных интересов ст. IX это, по-видимому, самая логичная и разумная интерпретация этого определения. То есть, по крайней мере, после каждой стадии внесения и одоб-

рения законопроекты можно считать публичными документами.

Следовательно, прозрачность законодательного процесса означает, как минимум, опубликование правительственных планов в области законодательства, законодательных предложений, законопроектов, внесенных каким-либо инициатором, и проектов, одобренных правительством для представления в парламент. Однако, такая информация вряд ли достаточна для граждан или групп, заинтересованных в участии в дискуссиях по законопроектам. Кроме того, следует подумать, нужно ли предавать гласности комментарии правительственных учреждений по поводу законопроекта. Общественности должны быть доступны все поправки, внесенные в ходе парламентского процесса, а также решения и рекомендации комитетов и последние варианты законопроектов перед каждым чтением. И последнее, но не менее важное: результаты голосования всех депутатов должны быть известны.

Другие механизмы борьбы с коррупцией в законодательном процессе

Даже когда законодательный процесс выстроен в соответствии с вышеизложенными принципами, в некоторых обстоятельствах должностные лица и законодатели все же пытаются повлиять на содержание законопроекта в тех или иных интересах. В частности, особенно привлекательной целью для оказания коррупционного давления могут быть высокопоставленные должностные лица или законодатели (например, руководители ведущих отделов министерств или председатели парламентских комитетов). Поэтому нужны другие механизмы предотвращения коррупции. Кроме традиционных положений уголовного кодекса, такими мерами являются следующие: положения о конфликте интересов; обязанность декларировать личные интересы, имущество и доходы; положения об иммунитете депутатов и/или других ведущих политических деятелей. В этом докладе такие механизмы подробно не рассматриваются.

Заключение: законодательный процесс в действии

В разделе *Принципы правильной разработки законодательного предложения*, ст. 24, изложены принципы, которые при их неукоснительном соблюдении оптимизируют законодательный процесс и обеспечивают законы, отвечающие критериям профессиональной компетентности и демократической совещательности. Осуществление этих принципов способствует уменьшению коррупции. Разделе *Другие механизмы борьбы с коррупцией в законодательном процессе*, ст. 26 также указывает на другие антикоррупционные меры.

Принципы, изложенные в этом докладе, и их применение можно рассматривать как краткую «дорожную карту» для организации законодательного процесса, которая способствует достижению сразу нескольких целей, в частности:

- Демократизация в виде контролируемого доступа к законодательному процессу;
- Высокий результат (качественное законодательство);

- Повышение легитимности законов как результат создания равных условий для участия в законодательном процессе;

- Сокращение расходов на проведение закона в жизнь, так как более легитимные законы не вызывают возражений.

Косвенным результатом соблюдения этих принципов является уменьшение коррупции:

- Доступность информации по всем законодательным предложениям на всех стадиях их прохождения гарантирует, что они не будут приняты тайно в интересах отдельных групп
- Консультации с законными представителями заинтересованных сторон выявляют ответную реакцию широких кругов на содержание предлагаемых законов и уменьшают влияние организованных интересов, имеющих привилегированный доступ.
- Коллективное принятие решений и требование обоснованности на каждой стадии процесса служат гарантией того, что должностные лица или

законодатели не внесут изменения, идущие вразрез с целью закона или вопреки интересам общества.

- Участие профессиональных юристов на всех стадиях процесса помогает работе демократически избранных законодателей (давая им необходимые специальные знания), а также служит противовесом попыткам провести законы или поправки в интересах отдельных групп.
- Принятие стандартных антикоррупционных мер позволит противостоять коррупционному давлению на должностных лиц, способных влиять на законодательный процесс.

Достижение этих целей взаимно усиливает действенность нескольких факторов. Контролируемый доступ увеличивает легитимность законодательного процесса и ведет к появлению высококачественных законов. Это в свою очередь еще более усиливает легитимность законов и снижает затраты на их осуществление, не говоря уже о том, что отпадает необходимость дальнейших законодательных изменений. Там, где за-

конодательный процесс профессионален и базируется на коллективном принятии решений, этот взаимный процесс усиливается.

И напротив, несоблюдение этих принципов создает порочный круг:

- Когда проекты предложений или законопроекты не предаются гласности, создается ситуация, когда о них знают лишь представители хорошо организованных и сплоченных интересов, в то время как общественность не осведомлена о будущем законе и

его обоснованности и будет относиться к нему с меньшим уважением.

- Отсутствие обсуждений (совещательности) усугубит дело, создав впечатление, что имеют влияние только привилегированные интересы.
- В законодательном процессе, где предложения не подлежат коллективному обсуждению и принятию решений и не требуется эксплицитное обоснование, возникают сомнения относительно обоснованности общественной значимости закона и воз-

растает опасность, что в закон будут внесены изменения, не отражающие общественные интересы и не подлежащие коллективному одобрению.

- Эти факторы приведут к появлению низкокачественных законов, подорвут их легитимность, повысят расходы на их проведение в жизнь и – последнее но немаловажное – в закон, возможно, придется вносить поправки.

Анализ коррупционных рисков: законодательство и практика России

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Борьба с коррупцией может иметь успех, если значительная доля внимания уделяется не только пресечению и привлечению к ответственности за совершенные правонарушения, но и их предупреждению. Превентивное предупреждение, профилактика коррупции – это целый спектр мероприятий, нема-

лая часть которых приходится на законопроектную деятельность. В этом плане можно выделить три основных направления:

- разработка специализированного законодательства по противодействию коррупции;

- включение превентивных антикоррупционных норм в отраслевое законодательство;
- антикоррупционная экспертиза законопроектов.

В настоящем докладе будут рассмотрены названные направления, при этом особое внимание уделяется последнему.

О терминах и понятиях

Необходимость четкого определения понятий очевидна. Можно говорить о коррупции и иметь в виду разные ее виды. Трудность состоит в том, что ни в одном законодательном акте России понятие коррупции не определено, и даже такие уголовные преступления, как взятка, злоупотребление должностными полномочиями относят к коррупционным лишь в обиходе.

Как правило, под коррупцией понимается «государственная» коррупция – в государственных органах власти, то есть получение государственными служащими вознаграждения от третьих лиц за совершение определенных действий. Таким образом, субъект государственной коррупции – государственный служащий. Но законодательство о юридической ответственности за правонарушения оперирует понятием должностного лица, которое до конца не унифицировано. Отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти в условиях отсутствия объединяющей их категории публичных органов также не добавляет

ясности при установлении границ явления.

Между тем, согласно ратифицированной Россией Конвенции ООН против коррупции это понятие трактуется расширительно, поскольку «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу. Таким образом, лицо, предоставляющее в России медицинские, образовательные и пр. услуги, также является субъектом коррупции по Конвенции. Немаловажно, что для целей осуществления названной Конвенции (если в ней не предусмотрено иное) не обязательно, чтобы в результате совершения указанных в ней преступлений был причинен вред или ущерб государственному имуществу.

В рамках настоящего проекта предстоит определить коррупцию, либо оставшись на позициях международных актов – как явление, существующее в публичном секторе (государственный аппарат, государственные предприятия, исполнение публичных функций част-

ными субъектами), либо расширив его до российской «бытовой» коррупции (отношения с медицинским персоналом, с преподавателями в школах и вузах).

Грань между коррупцией и коррупциогенностью довольно тонкая, но четко определяемая. Коррупция – это умышленное использование своего служебного положения для извлечения преимуществ. Коррупциогенность – это объективно существующая в законодательстве возможность использования служебного положения в корыстных целях в результате применения легальных правовых норм. Сами коррупциогенные нормы могут проникать в законодательство неумышленно – ввиду неправильно сложившейся правовой традиции, из-за небрежности и пр. Соответственно проводится грань и между коррупционными деяниями и действиями, способствующими им. Так, сигнализировать о возможных коррупционных намерениях могут такие действия служащего, как вмешательство в деятельность иных органов и организаций, отказ в предостав-

лении информации, требование информации от других организаций, нарушение порядка рассмотрения обращений, делегирование своих полномочий, нарушение порядка проведения аукционов и конкурсов, требование предоставления спонсорской помощи и пр. Перевести эти действия в плоскость нелегальных способно лишь четкое установление компетенции, порядка взаимодействия публичных органов между собой, установление юридической ответственности за отступления от «нормального» управления. Пока этого нет, образуется легальное поле коррупционной деятельности.

Любая управленческая деятельность подвержена коррупционным рискам – обстоятельства, провоцирующие государственного служащего на использование служебного положения в личных, а не публичных целях. Коррупционные риски имеют самые различные причины – экономические, политические, технические, социальные. Это, например, нечеткое определение компетенции, отсутствие процедур взаимодействия между органами и организациями, недостаточное материальное обеспечение выполнения функции, бездействие власти, длительность рассмотрения обращений. Здесь многое зависит от того,

насколько идея «правильного управления» стала реальностью. Многие эти причины могут устраняться посредством оценки эффективности управленческого процесса, в таком случае в такой оценке необходимо отдельно выделять коррупционный компонент. Коррупционные риски можно классифицировать в зависимости от сфер применения законодательства: государственные закупки, управление государственным имуществом, распоряжение государственными финансами, таможенные отношения, налоговые отношения и пр.

Противодействие коррупции: специализированное российское законодательство

Признание факта коррупции и необходимости борьбы с нею в документах еще Советского Союза (постановление СНД СССР от 9 июня 1989 года «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР») было положено в основу Указа Президента РФ от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Напомним, что в то время закон о государственной службе отсутствовал, поэтому названный Указ концентрировался не столько на борьбе с коррупцией, сколько на необходимости обеспечения социальной защищенности государственных служащих и на запрещении им совершать определенные действия. Впоследствии, в Федеральном законе от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации», эти запреты стали именоваться ограничениями в связи с государственной службой. Государственным служащим было запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и др.

Из действующих нормативных актов в этой сфере необходимо назвать Федеральный закон от 7 августа 2001 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», а также законодательство, уста-

навливающее юридическую ответственность за коррупционные правонарушения, прежде всего Уголовный кодекс и КоАП РФ. Но отдельного закона, посвященного противодействию коррупции, до сих пор нет (имеется проект, принятый в первом чтении 20 ноября 2002 года).

Федеративное устройство нашего государства обуславливает двухуровневость законодательства. Однако единого подхода к этому вопросу нет. Так, существовавший в Волгоградской области закон о борьбе с коррупцией был признан противоречащим федеральному законодательству по той причине, что его предмет входит в сферу исключительного ведения Российской Федерации (уголовное и уголовно-процессуальное законодательство), хотя, как было показано выше, противодействие коррупции не ограничивается применением мер уголовной ответственности. В то же время одноименный закон принят и действует в Республике Башкортостан. В других субъектах РФ вопросы борьбы с коррупцией решаются принятием программ и отдельных актов законодательной власти.

Особый блок норм, посвященных противодействию и превенции коррупции в среде государственных служащих, образует законодательство о государственной службе.

Очевидно, что от правильного и детального урегулирования статуса государственных служащих зависит львиная доля успеха антикоррупционных мероп-

риятий. Заранее донеся до будущего чиновника условия его деятельности, наделив его полномочиями, за выполнение которых он будет нести ответственность, законодательство выполняет превентивную функцию и создает условия для реализации при необходимости репрессивных мер.

Действующее российское законодательство о государственной службе снабжено рядом позиций антикоррупционной направленности. В статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сформулированы запреты, связанные с гражданской службой (нельзя заниматься предпринимательством, разглашать служебную информацию и пр.). Гражданский служащий обязан представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера. В законе появились нормы, закрепляющие морально-этические правила поведения (статья 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего»). Кстати, в мировой практике принято закреплять морально-этические требования к государственным служащим в особом Кодексе поведения служащих. Такой кодекс устанавливает стандарты поведения служащего, отвечающие принципам справедливости,

честности, лояльности, прозрачности, ответственности и отчетности. Но российский законодатель внедрил ряд моральных принципов прямо в текст закона, оставив без движения проект Кодекса поведения государственных служащих.

Впервые в законе установлено, что гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности (правда, нет ответственности за нарушение этого запрета). Закреплена новая форма предупреждения служебных нарушений – регулирование конфликта интересов на гражданской службе (статья 19). Насколько реален этот институт?

Согласно нормативному определению, конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привес-

ти к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или близких родственников, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Но и правильная фиксация статуса государственных служащих – еще полдела. Нужно, чтобы их деятельность была правильно организована и контролировалась. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года №1789-р, отмечается целе-

сообразность применения дополнительных механизмов, ограничивающих возможности коррупции. Наиболее распространенными среди них являются следующие:

- максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией;
- детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг);
- деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;
- ротация должностных лиц.

Подытоживая сказанное, отметим, что правильная организация государственной службы предполагает антикоррупционные меры, профилактику, детальную регламентацию полномочий и служебного поведения, реальный контроль за действиями государственных служащих. Неплохим почином могло бы стать введение психологического тестирования с целью проверки подверженности коррупции при наборе на государственную службу.

Антикоррупционные нормы в отраслевом законодательстве

Широкое понимание антикоррупционного законодательства как системы нормативных установок, не допускающих коррупцию, позволяет отнести к нему и превентивные антикоррупционные нормы в отраслевом законодательстве.

Известно, что существуют области, где потенциальная возможность распространения коррупции гораздо выше, чем в остальных, – связанные с распоряжением бюджетными средствами, государственным имуществом, предоставлением льгот и пр. На такое отраслевое законодательство ложится дополнительная функция – антикоррупционная. Эту специфику отражает Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвраще-

нию коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Его антикоррупционная направленность выражалась в допущении широкого круга возможных поставщиков на конкурентной основе, а также в установлении четкой процедуры действий государственного заказчика. Разумеется, этого мало, и потому законы о поставках продукции для государственных нужд 1994 и 1999 годов постепенно, но все еще недостаточно совершенствовали этот аспект. Заметим, что в настоящее время большие надежды связываются с Федеральным законом от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муници-

пальных нужд», который вобрал в себя положительный опыт других стран в этой сфере. Так, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года особо выделены антикоррупционные требования к сфере публичных закупок (ч.1 ст.9), которые развиты в названном законе.

Превентивной антикоррупционной нормой можно считать и статью 1015 ГК РФ (имущество не подлежит передаче в доверительное управление государственному органу или органу местного самоуправления). Это же значение имеет и правовая установка из статьи 7 действующего Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»: запрещается совмещение функций

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и права-

ми указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

Необходимо заметить, что до сего дня в законодательстве России недостаточно внимания уделяется таким мерам,

как открытость и общедоступность публичной информации, бесплатность ее предоставления. Только недавно, в рамках административной реформы прозрачность в системе государственного управления стала рассматриваться как превентивный антикоррупционный механизм.

Антикоррупционная экспертиза законопроектов

Помимо традиционных способов борьбы с коррупцией большое значение приобретает антикоррупционная направленность законодательства в целом. Имеются в виду не специальные нормативные акты, а антикоррупционность любых норм, определяющих правила поведения чиновников. Если исходить из того, что сокращению коррупционных рисков служат не только специальные меры по борьбе с коррупцией, то можно использовать возможность предотвратить коррупционные сделки посредством правильного построения нормы закона.

Конвенция ООН против коррупции (п. 3 ст. 5) гласит:

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. Эту норму можно рассматривать как основу проведения антикоррупционной экспертизы.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах поставлена задача введения механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти. Отмечено, что в рамках мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность будут разработаны методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов, проведена их экспертиза, и на основе ее результатов подготовлены изменения для внесения в нормативные правовые акты и вносимые проекты. Основа для этого уже есть. В Центре стратегических разработок реализуется проект «Анализ и мониторинг коррупционности феде-

рального законодательства и его правоприменения», в ходе которого разработана Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта¹. За этим названием скрыта методика, позволяющая оценить нормы закона (проекта закона) с точки зрения вероятности возможных коррупционных проявлений в процессе их реализации. Это важная превентивная мера в борьбе с коррупцией, имеющая целью создание законодательства, препятствующего совершению государственными служащими коррупционных сделок, поскольку в результате проведения специальной экспертизы в законе используются такие нормативные формулировки, которые не оставляют «щелей» для произвольных действий государственных служащих.

Наиболее типичные потенциально опасные формулировки названы коррупционными факторами, которые при недобросовестности государственного служащего позволяют ему совершать легальные действия не в интересах государства. Для выявления коррупционных факторов необходимо оценить:

- связь анализируемого нормативного акта с другими нормативными правовыми актами (повышают коррупционность отсылочные и бланкетные нормы, широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества, наличие коллизий правовых норм, позволяющих чиновнику «лавирировать» между ними);
- реализацию полномочий государственного органа или должностного лица (коррупционные факторы – определение компетенции по формуле

1. Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта/ М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, К.И. Головщинский, В.Н. Южаков. М., 2004.

«вправе», широта дискреционных полномочий, отсутствие административных процедур, завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, отсутствие конкурсных (аукционных) процедур);

- осуществление контроля за действиями государственных служащих (коррупционные факторы – отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (управление государственным имуществом, налоговые, таможенные отношения), отсутствие ответственности государственного служащего за правонарушение, отсутствие контроля (в том числе общественного) за государственными органами и государственными служащими).

Могут быть и другие коррупционные факторы, например, пробелы в законодательном регулировании, отсутствие связи «право гражданина – обязанность государственного органа», коррупционные факторы в юрисдикционной сфере (возможности переквалификации уголовного преступления на административное правонарушение, чрезмерная и неоправданная дифференциация административных наказаний и др.).

Названная Памятка стала основой для дальнейшей разработки проблемы с целью распространения антикоррупционного анализа на процесс принятия подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти (совместный проект МЭРТ РФ и Всемирного банка, 2006). В ней перечень коррупционных факторов уточнен и дополнен. Теперь методика содержит:

- 13 общих коррупционных факторов, относящихся как к законам, так и к подзаконным актам (определение

компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий, завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, юридико-лингвистическая коррупциогенность, наличие пробела в регулировании, отсутствие административных процедур, отсутствие конкурсных (аукционных) процедур, отсутствие специализированных запретов для государственных служащих в коррупциогенной области деятельности, отсутствие ответственности государственных служащих за правонарушения, отсутствие контроля за государственными органами и служащими, ложные цели и приоритеты нормативного акта, нормативные коллизии, чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества);

- 3 коррупционных фактора, отражающих специфику подзаконных актов (принятие нормативного акта «сверх компетенции», заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов, «навязанная» коррупциогенность);
- проявления коррупциогенности (формально-техническая коррупциогенность, непринятие нормативного акта, нарушение баланса интересов).

Антикоррупционная экспертиза проводится двумя и более экспертами, представляющими свои заключения.

Имеется опыт применения названной методики для анализа на коррупциогенность ряда законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой РФ, а также нормативных актов субъектов РФ в режиме тренинга государственных служащих Свердловской, Курганской, Томской, Вологодской областей, Ставропольского и Пермского края.

В рамках настоящего проекта представляются перспективными следующие направления развития существующей Методики:

- адаптация текста методики к анализу нормативных правовых актов вообще, а не отдельно законодательных и подзаконных актов;
- «расширение» сферы действия методики: на настоящий момент она рассчитана на государственного служащего как субъекта коррупционных нарушений (а также лиц, исполняющих публичных функции) и нормативные правовые акты, содержащие регламентацию разрешительных, регистрационных, юрисдикционных и др. полномочий органов государственной (муниципальной) власти. В рамках проекта предстоит ответить на вопрос, можно ли распространить методику не только на публично-правовые, но и частно-правовые отношения. По нашему мнению, если методика и применима к частно-правовым отношениям, то лишь к «отягощенным» публично-правовыми

элементами (государственные закупки, предоставление частным субъектом публичной услуги на основе делегирования);

- решение вопроса о возможности предметной (специализированной) экспертизы коррупциогенности – идет ли речь об углубленной антикоррупционной экспертизе, проводимой по той же методике экспертом-предметником, или создание особых методик предметных экспертиз в зависимости от сферы применения (госзакупки, избирательное законодательство, таможенные отношения и пр.). Задача может потребовать сочетания как дедуктивного, так и индуктивного методов – выделение специфических коррупционных факторов (если таковые имеются) в отдельной предметной области теоретически и путем анализа сложившегося коррупционного рынка;
- вопрос о специфике и классификации антикоррупционных экспертиз: внешняя антикоррупционная экспертиза в чистом виде (статус эксперта, сила его заключения), внутренний анализ коррупциогенности, проводимый самим разработчиком нормативного правового акта (как отражается факт проведения такого анализа), внутренняя антикоррупционная экспертиза, проводимая юридической службой разрабатывающего нормативный акт органа.

Предварительные предложения по включению анализа коррупционных рисков в законопроектах в законодательную процедуру

Полезность антикоррупционной экспертизы и имеющийся опыт ее проведения наводят на мысль о необходимости придания ей официального статуса. При этом необходимо учитывать следующее.

- Официальный статус антикоррупционной экспертизы неизбежно повышает возможности для использования этой экспертизы в качестве рычага того же коррупционного воздействия. Следовательно, процедура проведения экспертизы, отбора законопроектов на экспертизу и самих экспертов нуждается в абсолютно ясной регламентации, не допускающей двоякие трактовки.

- Необходимо учитывать, что результаты любой экспертизы, даже проводимой по единой методике, неизбежно будут отражать субъективные взгляды и убеждения эксперта, а потому а) обоснованно привлечение двух и более экспертов по каждому законопроекту, б) необходима унифицированная форма экспертного заключения для возможного сопоставления.
- Коррупционные риски – потенциально коррупциогенные ситуации, которые облегчают и даже поощряют коррупцию. Вопрос в объеме оценки коррупционных рисков – идет ли

речь о моделировании возможной коррупционной ситуации (не поясняемом и не иллюстрируемом цифрами) либо же об оценке коррупционного рынка. Имеющаяся методика анализа коррупциогенности не предусматривает оценки объема коррупционного рынка.

- Задачей настоящего проекта является моделирование законодательства с учетом коррупционных рисков. Какие могут быть способы учета коррупционных рисков? Например, в потенциально коррупциогенной ситуации, связанной с несоблюдением процедуры (проведение экологичес-

кой экспертизы) возможны два способа учета коррупционных рисков: 1) установление и применение ответственности за нарушение материальных и процессуальных норм; 2) поощрение правомерного поведения. Как таковые коррупционные риски в законодательстве России не учитываются. Тем не менее, можно сказать, что они устраняются установлением позитивной процедуры действий (поощряемых правомерных действий) и ответственности за нарушения. Но пока не говорится именно о коррупционных рисках, решение задачи не является системным и происходит ситуативно. Цель состоит в том, чтобы при разработке законодательства в потенциально коррупциогенной сфере оценить заранее коррупционные риски и снабдить это законодательство рядом превентивных и репрессивных мер.

На каком уровне (в каком нормативном акте) целесообразно закрепить порядок и требования к проведению антикоррупционной экспертизы? Теоретически возможно несколько вариантов – от принятия законодательного акта (в том числе отдельной главы в федеральном законе о нормативных правовых актах) до внесения изменений в Регламент Государственной Думы. Действующий Регламент ГД позволяет «внедрить» антикоррупционную экспертизу несколькими способами:

- проведение экспертизы Общественной палатой (п.4 и 5 ст.107 Регламента);
- проведение экспертизы по инициативе Совета Думы (п.1 ст.108);

- проведение экспертизы ответственным комитетом (ст. 111) или направление им же на внешнюю экспертизу (ст. 112);
- проведение экспертизы Правовым управлением (п. 3 ст. 112).

Эти способы не исключают друг друга, то есть возможны варианты их сочетаний. Существующая методика оценки коррупциогенности основана на адаптации правил юридической техники к коррупциогенности. Поэтому элементы методологии определения коррупционных рисков могут быть вмонтированы в правила юридической техники, которыми руководствуются при написании проектов федеральных законов.

Нельзя упускать из виду, что большинство законопроектов разрабатывается Правительством и министерствами. В этой связи доля ответственности за учет и предотвращение коррупционных рисков должна ложиться и на них. Для этого необходимо внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 года «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». В частности, концепция законопроекта предусматривает последствия реализации законопроекта, в том числе это могут быть и коррупционные риски. Здесь тоже несколько органов, которые могут проводить антикоррупционную экспертизу – отраслевые ФОИВ, Министерство юстиции, ИЗиСП.

Регламентация порядка проведения антикоррупционной экспертизы в Регламенте ГД (или в отдельном постановлении ГД) складывается из ответов на следующие вопросы:

- предмет экспертизы – применительно к каким нормативным правовым актам должна проводиться антикоррупционная экспертиза;
- инициаторы экспертизы – кто вправе инициировать проведение антикоррупционной экспертизы. При этом возможны формы внутреннего анализа коррупциогенности (проводится разработчиком акта и юридической службой государственного органа) и внешней экспертизы (от привлечения внешних экспертов до самостоятельной экспертизы институтами гражданского общества). Вообще, вопрос о проведении антикоррупционной экспертизы должен ставиться открыто (по инициативе определенного числа депутатов, Общественной палаты и пр.). Одновременно это означает, что далеко не все законопроекты должны проходить через такую экспертизу, а лишь касающиеся потенциально коррупциогенных областей;
- статус и квалификация эксперта (кто и по какой процедуре проводит отбор экспертов, обучение (аттестацию) разработчиков и др.);
- юридическая сила экспертного заключения, порядок снятия разногласий, проведение повторной экспертизы;
- признание единой методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов и утверждение перечня коррупционных факторов (как приложение).

Проблемы формирования методики анализа коррупциогенности законодательства в сфере частноправового регулирования

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

В современной России коррупция поразила не только аппарат государственной власти, но и проникла практически во все сферы общественной жизни. Граждане сталкиваются с коррупционными проявлениями при обращении как в органы государственной (муниципальной) власти, так и в государственные (муниципальные) предприятия и учреждения. Наиболее высок уровень коррупции в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, строительства жилья и др. С переходом России к рыночной экономике правовое регулирование данных сфер носит преимущественно частноправовой характер. В связи с этим представляется, что назрела потребность в мониторинге коррупциогенности законодательства в сфере частноправового регулирования.

Вместе с тем, такой подход нуждается в дополнительном теоретическом обосновании, так как он не в полной мере соответствует представлению о коррупции как о злоупотреблении государственной властью. Так, в Памятке эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта¹, рекомендованной Комиссией по противодействию коррупции ГД РФ для членов Экспертного совета при данной

комиссии, ставится под сомнение наличие коррупционных норм в законодательных актах, входящих в сферу частноправового регулирования. В качестве аргумента приводится довод, что нормы, содержащиеся в данных актах, «не регулируют деятельность государственного служащего, без которого коррупция, за редким исключением, невозможна».

Однако в международно-правовых актах указывается на возможность коррупционных проявлений в частном секторе. Например, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. о коррупции в частном секторе упоминается в трех статьях: ст. 12 «Частный сектор», ст. 21 «Подкуп в частном секторе», ст. 22 «Хищения в частном секторе». В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию коррупционные проявления в частном секторе квалифицируются как активный (ст. 7) и пассивный подкуп (ст. 8).

Кроме того, в сознании россиян по опросам Фонда «Общественное мнение» фигура коррупционера ассоциируется не только с чиновником, но и с представителями частного сектора. По данным социологического опроса, проведенного Федеральной службой охраны России в августе 2005 г., система образования среди восемнадцати сфер деятельности, где наиболее распространена коррупция, занимает третье место (55%) после правоохранительных органов (61,1%) и сферы управления (60,2%).

Следовательно, узкое понимание коррупции, включающее в себя лишь злоупотребление властью ее представителями, не отвечает потребностям современного российского общества в деле борьбы с коррупцией.

Следует отметить, что проблема выработки единого понятия коррупции стала краеугольным камнем в дискуссии о принятии единого нормативного акта, посвященного борьбе с коррупцией. Как справедливо отмечает большинство специалистов в данной сфере, невозможно выработать такое определение коррупции, которым бы охватывались все аспекты этого сложного социально-правового явления. В связи с этим представляется целесообразным пойти по пути, избранному Советом Европы. В Конвенциях Совета Европы («Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию») использованы различные определения коррупции в зависимости от целей и сферы применения данных документов.

В целях организации мониторинга законопроектов и действующих законов в рамках деятельности Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции необходимо брать за основу наиболее широкое понимание коррупции, которое бы включало бы в себя все негативные явления, относимые в российском обществе к числу коррупционных актов без относительно их уголовно-правовой квалификации. Такое широкое определение коррупции было разработано

1. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, К.А. Головщинский, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. М., 2004. С.52.

междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции в 1995 г.: «коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимо от агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других»¹.

Исходя из приведенного определения коррупции в круг законодательных актов, в отношении которых целесообразно проводить мониторинг на содержание коррупционных норм, подлежат включению и нормативные акты, регулирующие отношения в частном секторе.

При этом необходимо учитывать, что не во всех случаях возможность коррупционных проявлений заложены в самих нормах права. В качестве примера, можно привести известные мне, как практикующему юристу, случаи уплаты «отката» при поставке товаров одного хозяйствующего субъекта другому хозяйствующему субъекту. На мой взгляд, было бы ошибочно полагать, что возможность такого поведения заложена в нормах Гражданского кодекса РФ о поставке. Коррупционное поведение такого рода свидетельствует скорее о недостаточном уровне правовой культуры в современном российском обществе. Поэтому при обороте законодательных актов в сфере частного правового регулирования для проведения анализа на их коррупционность следует расставить приоритеты.

Наиболее вероятно наличие коррупционных норм в законодательных актах, регулирующих отношения в сфере имущественного оборота с участием государства и муниципальных образований. Ярким примером является законодательство о закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Коррупционные нормы могут сохраняться и в законодательных актах, направленных на реализацию прав граждан, прежде всего, конституционных. В Конституции РФ получены закрепление следующие права граждан: право на жилище (ст. 40); право на охра-

ну здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); право на образование (ст. 43) и др. Соответственно целесообразно осуществлять мониторинг коррупционности законодательства и законопроектов, направленных на регулирование отношений в сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, строительства жилья и т.д. При этом следует учитывать, что медицинские, образовательные, жилищно-коммунальные услуги предоставляются преимущественно государственными или муниципальными учреждениями. Это также обуславливает дополнительные возможности для коррупционных проявлений.

Организация мониторинга законодательства в сфере частного правового регулирования на коррупционность обуславливает необходимость в выработке методики, отвечающей поставленным задачам. На сегодняшний день отсутствует единая базовая методика анализа коррупционности законодательства, хотя в ее существовании заинтересована не только Комиссия ГД РФ по противодействию коррупции, но и иные федеральные органы власти, в частности Счетная палата РФ. Существующие методики, в том числе и рекомендованная Комиссией ГД РФ по противодействию коррупции, рассчитаны на анализ коррупционности законодательства в сфере публично-правового регулирования. В связи с этим закономерно возникает вопрос: требуется ли отдельная, самостоятельная методика, рассчитанная на анализ коррупционности законодательства исключительно в сфере частного правового регулирования, т.е. методика для проведения так называемой предметной экспертизы?

Представляется, что на данном этапе организации мониторинга коррупционности законодательства в рамках деятельности Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции концентрация усилий по ее созданию нецелесообразна. Для создания такой методики необходимы: во-первых, разработки теоретического характера, во-вторых, достаточный объем эмпирического материала. Однако проблемы коррупции не исследуются специалистами отраслей частного права, так как сложилось довольно устойчивое мнение, что это проблематика иных отраслей права (прежде всего, уголовного и административного). Кроме того, отсутствует необходимый для обобщения объем эмпиричес-

кого материала, так как работа по анализу на коррупционность законодательных актов частного правового характера, по существу, только начинается.

В связи с этим, представляется целесообразным рассмотреть возможность применения Методики анализа коррупционности законодательных актов (далее – Методики), которую представляет эксперт проекта Э.В. Талапина, при мониторинге коррупционности законодательства в сфере частного правового регулирования, хотя она и рассчитана на применение в сфере публично-правового регулирования.

Возможности для применения данной методики видятся, прежде всего, в том, что законодательство в сфере частного правового регулирования зачастую носит комплексный характер, то есть содержит довольно значительный объем публично-правовых норм. Соответственно в этой части применение методики вполне адекватно и не вызывает сомнений.

Содержащиеся в данной методике отдельные коррупционные факторы могут применяться и при анализе коррупционности законодательных актов частного правового характера по аналогии. При этом содержание коррупционного фактора должно определяться с учетом специфики частного правового регулирования.

С этой точки зрения при мониторинге коррупционности законодательства в сфере частного правового регулирования могут использоваться следующие коррупционные факторы:

Наличие пробела в правовом регулировании

Данный фактор наиболее актуален для законодательства в сфере частного правового регулирования. В советский период преобладало публично-правовое регулирование, оно распространялось зачастую и на те отношения, которые в странах с рыночной экономикой традиционно относятся к сфере частного правового регулирования. Например, отношения в сфере здравоохранения и образования регулировались нормами административного, а не гражданского права. Переход России к рыночной экономике обусловил необходимость в изменении способов и методов правового регулирования во многих областях общественной жизни. При этом развитие законодательства существен-

1. См.: Лунев В.В. Преступность XXв. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1999. С. 337.

но отстает от общественных потребностей, что и объясняет многочисленные пробелы в сфере частного правового регулирования. Например, на уровне соответствующих законов не закреплены положения о договорах на оказание образовательных и медицинских услуг.

Широта дискреционных полномочий

Аналогичный коррупционный фактор в законодательном акте частного правового характера может состоять в недостаточной четкой регламентации исполнения обязательства должником по срокам, объему, возможным способам исполнения и т.д. Данный фактор приобретает коррупционный характер в законодательных актах, регламентирующих отношения между организациями и гражданами, являющимися потребителями, т.е. приобретающими товары, работы, услуги для личных, бытовых нужд, а также отношения по возмещению ущерба, причиненного жизни, здоровью и(или) имуществу гражданина (например, при обязательном страховании).

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права

В законодательстве частного правового характера завышенные требования могут устанавливаться как по отношению к гражданам, так и по отношению к юридическим лицам. Граждане могут столкнуться с предъявлением к ним завышенных требований при реализации своих прав на образование (например, установление дополнительных условий при поступлении в образовательное учреждение), жилищных прав (например, при постановке нуждающихся на учет) и т.д. Завышенные требования для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей могут устанавливаться в сферах лицензирования отдельных видов деятельности, стандартизации и сертификации товаров, работ, услуг и т.д.

Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества

В законодательных актах частного правового характера довольно часто встре-

чаются бланкетные нормы. Представляется целесообразным оценивать наличие бланкетных норм на их коррупциогенный потенциал.

Нарушение баланса интересов

При описании данного коррупционного подфактора авторы презентуемой Методики напрямую обращаются к гражданскому законодательству (ст. 1 ГК РФ), справедливо отмечая, что гражданское законодательство базируется на принципе равенства сторон. Отход от данного принципа допускается только в интересах экономически более слабого субъекта, нуждающегося в дополнительной защите, например, потребителя. Нарушение принципа равенства сторон при регулировании отношений хозяйствующих субъектов может не только свидетельствовать о неправомерном лоббировании интересов одной группы, но и способствовать коррупционным проявлениям.

Таким образом, анализ перечня коррупционных факторов, содержащихся в предлагаемой Методике, свидетельствует о допустимости применения отдельных ее положений при мониторинге коррупциогенности законодательства в сфере частного правового регулирования. Вместе с тем, специфика частного правового регулирования проявляется в содержании коррупционных факторов, что свидетельствует о перспективности дальнейшего развития данной Методики в части закрепления в ней тех коррупционных факторов, которые могут быть выявлены только в законодательных актах частного правового характера. Однако это не исключает, а, наоборот, предполагает формирование в дальнейшем предметной методики по мере накопления эмпирического материала.

Ставя перед собой такую долговременную задачу как формирование предметной методики, необходимо определиться на какой именно предмет, т.е. круг отношений, должна быть рассчитана предметная методика. Представляется, что в этих целях может быть использовано традиционное для российской правовой системы отраслевое деление.

Исходя из деления российского права на отрасли, следует осуществлять и выбор экспертов для мониторинга коррупциогенности законодательства. В Методике, рекомендованной Комиссией ГД РФ по противодействию корруп-

ции, указывается на целесообразность участия в проведении антикоррупционной экспертизы, по крайней мере, одного эксперта в области применения нормативного акта. Авторы Методики полагают, что содержащиеся в ней коррупционные факторы формализованы до такой степени, что позволяют любому юристу сделать вывод о наличии в том или ином акте коррупциогенных норм.

С таким подходом трудно согласиться. Ряд коррупционных факторов носит оценочный характер, на что указывается в самой Методике. Следовательно, выводы эксперта будут во многом зависеть от уровня его специальных познаний в области применения законодательного акта, что отмечается и самими авторами Методики. В подтверждение можно привести отдельные выдержки из нее:

- «В то же время выявление данного фактора (*завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права – Л.С.*) с формальной точки зрения – одна из наиболее трудных экспертных задач. Здесь наблюдается прямая зависимость успешности ее решения от квалификации эксперта»;
- «Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только НПА, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и отраслям, что возможно при довольно высокой квалификации и эрудиции эксперта».

Представляется, что только специалисты в конкретной области права могут не только выявить по формальным признакам коррупциогенные нормы в законодательном акте, но и раскрыть механизм возможных коррупционных проявлений в процессе реализации этих норм, а также предложить, при необходимости, меры по их устранению. Именно такие задачи должны ставиться перед экспертами при проведении предметных экспертиз.

В то же время не требуется наличие у эксперта специальных (предметных) знаний в области применения законодательного акта при проведении так называемого первичного анализа коррупциогенности законодательства. Но первичный анализ желательно использовать лишь при отборе законодательных актов в целях их последующего предметного анализа на коррупциогенность.

Таким образом, для целей противодействия коррупции целесообразно,

чтобы анализ коррупционности проводился бы исключительно экспертами-специалистами в области применения анализируемого законодательного акта. В связи с этим Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции рекомендует привлечь для анализа коррупционности законопроектов специалистов той отрасли права, к которой относится представляемый для экспертизы законодательный акт.

На основании изложенного представляется целесообразным рекомендовать Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции:

- Использовать в целях организации мониторинга законопроектов и действующих законов широкое понимание коррупции, которое бы включало

бы в себя все негативные явления, относимые в российском обществе к числу коррупционных актов без относительно их уголовно-правовой квалификации.

- Осуществлять мониторинг коррупционности законодательных актов и законопроектов, регулирующих отношения в частном секторе. При этом особое внимание следует уделять правовому регулированию отношений:
 - в сфере имущественного оборота с участием государства и муниципальных образований;
 - складывающихся при реализации прав граждан, прежде всего, конституционных (право на образование,

на медицинскую помощь, право на жилье и др.).

- Использовать в качестве основы для анализа коррупционности законодательства в различных отраслях права Методику анализа коррупционности законодательных актов, которую представляет эксперт проекта Э.В. Талапина. Отдельные положения данной методики могут применяться и при мониторинге коррупционности законодательства в сфере частноправового регулирования.
- Привлекать для проведения анализа коррупционности законодательных актов специалистов той отрасли права, к которой относится представляемый для экспертизы законодательный акт.

Опыт антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов

Южаков В.Н., *д-р философских наук, профессор, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок*

Требования очищения российского законодательства от норм (и дефектов норм), которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, стали активно выдвигаться несколько лет назад, в том числе российскими парламентариями, представителями экспертного и журналистского сообщества.

Сегодня, как правило, не вызывает возражений утверждение о том, что значительная часть коррупционных деяний становится возможной благодаря дефектам российских законов и подзаконных нормативных правовых актов. Некоторые из этих дефектов (вероятно, большинство) появляются в законодательстве по недосмотру. Другие – встраиваются в него с заранее определенными коррупционными целями.

Однако до последнего времени это внимание к проблеме снижения коррупционных рисков российского законодательства не имело законодательной и методической поддержки.

Эта проблема воспринималась и воспринимается (в большинстве случаев), скорее, в рамках общей озабоченности качеством принимаемых и действующих законов.

Так в Регламенте Государственной Думы Российской Федерации предусматривается лишь общая возможность проведения экспертизы (научной экспертизы) по собственной инициативе профильного или иного ответственного комитета Государственной Думы РФ или (по его же решению) по запросу Об-

щественной палаты. Пункт 1 статьи 112 главы 12 Реглаamenta ГД РФ, в частности, предусматривает: «По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы». «В случае, если ответственный комитет принял решение о проведении Общественной палатой экспертизы законопроекта, ответственный комитет вносит проект обращения Государственной Думы к Общественной палате о проведении экспертизы законопроекта и проект постановления Государственной Думы о принятии указанного обращения в порядке, установленном статьями 93 и 94 настоящего Реглаamenta».

Правовая экспертиза проводится также Правовым управлением ГД РФ. Согласно пункта 2 статьи 112 главы 12 Реглаamenta ГД: «Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу,

приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта».

Очевидно, во всех случаях речь не идет о специальном внимании к коррупционным рискам законодательства (законопроектов). Можно предположить, что такая экспертиза (научная экспертиза) включает в себя выявление дефектов законодательства, способствующих коррупции. Тем не менее, эта работа не обязательна. Нормативными правовыми актами она не предусмотрена. На практике экспертиза (научная экспертиза) законопроектов до последнего времени не предполагала целенаправленного выявления дефектов законодательства, создающих коррупционные риски.

Нормативная правовая база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков законодательства появилась благодаря усилиям – с активным участием Комиссии Государственной думы РФ по противодействию коррупции – по ратификации Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции принят ГД РФ 17 февраля 2006 г., опубликован и вступил в силу 20 марта 2006

года. Ратификация Государственной Думой Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции придала факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам государственной власти. Пункт 3 статьи 5 Конвенции устанавливает в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции: «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».

Разумеется, эта норма Конвенции, как и другие ее нормы, нуждается в конкретизации в национальном российском законодательстве. Тем не менее, она уже является достаточным основанием добиваться того, чтобы в обязательном порядке осуществлялась специализированная экспертиза законодательства, направленная на снижение его коррупционных рисков.

В этой ситуации проблема состоит, прежде всего, в разработке технологий проведения такой экспертизы, позволяющих надежно обнаруживать и, затем, устранять дефекты законодательства (законопроектов), способствующие коррупции.

Определенные усилия в решении этой проблемы были предприняты российским экспертным сообществом при поддержке Комиссии Государственной думы РФ по противодействию коррупции.

В 2002 -2003 годах представителями экспертного и научного сообщества (фонд «Индем»; Национальный антикоррупционный комитет, ГУ – Высшая школа экономики), Счетной палаты Российской Федерации были сформулированы предложения по технологии снижения коррупционных рисков законодательства.

В 2004 году в Центре стратегических разработок на основе этих предложений, с активным участием их авторов была подготовлена «Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательных актов» (далее также – Памятка). В подготовке Памятки участвовали также представители Минэкономразвития Российской Федерации, Института прокуратуры, Центра антикоррупционных исследований и

инициатив «Транспаренси Интернешл-Р», Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства (ОПОРа России), международной конфедерации обществ потребителей и других заинтересованных организаций. Работа была проведена и продолжается в рамках проекта ЦСР «Анализ коррупционности законодательства и его правоприменения».

В июле 2004 года Памятка была представлена вниманию депутатов – членов Комиссии ГД РФ по противодействию и обсуждена на заседании Комиссии. Судя по состоявшемуся обсуждению, членов Комиссии привлекла возможность целенаправленной и систематической работы по снижению коррупционных рисков российского законодательства.

Предложенная в Памятке методика анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) помогает выявлению в законодательных актах и их проектах наиболее типичных коррупционных факторов.

Тем самым поиск дефектов (и формул) законодательства, содержащих коррупционные риски становится более целенаправленным. Среди множества дефектов норм, снижающих качества законов (и подзаконных нормативных правовых актов) выделены те, которые содержат коррупционные риски. В свою очередь – на основе широкой экспертной оценки – из числа этих коррупционных факторов были выделены типичные, то есть те которые встречаются наиболее часто и в любом случае создают предпосылки коррупции.

Памятка дает описание этих типичных коррупционных факторов, позволяющее обнаружить их с высокой степенью достоверности любому лицу, участвующему в законотворческой деятельности. Памятка дает также краткую оценку возможных коррупционных последствий сохранения этих коррупционных факторов в законодательстве.

В свою очередь любая норма законопроекта (а в дальнейшем и действующего закона), в которой обнаруживается коррупционный фактор (прежде всего, типичный коррупционный фактор), признается коррупционной.

Это означает, что она может быть использована в коррупционных целях – для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты. Однако это не означает более жесткого утверждения – что она обязательно будет использована в этих целях. В доказа-

тельстве этого нет необходимости. Не каждый коррупционный фактор становится основой коррупционной практики, но коррупционная практика чаще всего основана на коррупционных факторах законодательства. Коррупционные факторы должны быть устранены из законодательства не потому, что они в каждом случае уже используются в коррупционных целях, а потому, что они могут быть использованы в этих целях.

Это означает также, что коррупциогенная норма должна быть устранена или скорректирована, так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции – не содержала коррупционных факторов или, по – крайней мере, типичных коррупционных факторов.

Наконец, это означает, что сам закон или законопроект (или подзаконный нормативный правовой акт), содержащий коррупциогенные нормы также является коррупциогенным и должен быть изменен. В случае законопроекта – он не должен быть принят в этом виде.

С учетом обсуждения, состоявшегося в Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции, Памятка была доработана и издана.¹ Она была направлена заинтересованным организациям, включая Государственную Думу РФ, законодательные органы субъектов РФ, федеральные органы исполнительной власти, руководителям субъектов РФ.

Благодаря инициативе Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции предложенная в Памятке методика анализа коррупционности законодательных актов (антикоррупционной экспертизы) была апробирована в апреле 2005 – сентябре 2006 года при рассмотрении Государственной Думой РФ проектов 6 федеральных законов. Для трех из них антикоррупционная экспертиза проводилась дважды – перед первым и вторым чтениями. По ряду законопроектов антикоррупционная экспертиза проводилась Комиссией по решению Совета Государственной Думы РФ.

Антикоррупционная экспертиза законопроектов проводилась внешними экспертами. Организация проведения экспертизы обеспечивалась Центром стратегических разработок, Институтом модернизации государственного и муниципального управления, в том чис-

1. Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. – М.: Центр стратегических разработок/Статут, 2004.

ле при поддержке Правительства Великобритании через Фонд глобальных возможностей.

В большинстве случаев результаты антикоррупционной экспертизы были обсуждены на заседаниях Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции, по итогам которых были приняты решения, поддерживающие заключения экспертов о наличии в законопроектах коррупциогенных норм и рекомендующие устранить эти нормы из соответствующего законопроекта. В ряде случаев эти решения Комиссии были поддержаны Советом ГД РФ, рекомендовавших профильным комитетам ГД РФ учесть высказанные по результатам антикоррупционной экспертизы замечания.

За период с апреля 2005 года по сентябрь 2006 года по поручению Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции была проведена антикоррупционная экспертиза следующих законопроектов:

- Проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лекарственных средствах».
- Проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта».
- Проекта федерального закона «О защите конкуренции».
- Проекта федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».
- Проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»».
- Проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» и статью 28 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Необходимость проведения экспертизы **проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лекарственных средствах»** была обусловлена решением Совета Государственной Думы РФ от 14 апреля 2005 года. В соответствии с этим решением Комиссии Госу-

дарственной Думы РФ по противодействию коррупции было поручено рассмотреть данный проект федерального закона и внести предложения на Совет Государственной Думы РФ.

Рассмотренные на заседании Комиссии заключения экспертов, состоявшееся обсуждение, подготовленной на их основе и представленное на Совет Государственной Думы РФ заключение Комиссии свидетельствовали о том, что целый ряд норм законопроекта могут способствовать созданию дополнительных условий для развития коррупционных отношений в сфере оборота лекарственных средств. При этом в резолютивной части заключения по результатам антикоррупционной экспертизы Комиссия рекомендовала Государственной Думе отклонить законопроект.

В связи с этим заключением ответственным за рассмотрение законопроекта Комитетом Государственной Думы РФ по охране здоровья было принято решение о создании рабочей группы по законопроекту, в целях доработки проекта федерального закона. В состав рабочей группы были включены депутаты Государственной Думы РФ – председатель и члены Комиссии, независимые эксперты, проводившие экспертизу законопроекта. Все выводы о коррупционных рисках законопроекта, изложенные в заключении, были предметом подробного обсуждения. Текст законопроекта был откорректирован с учетом предложений, изложенных в заключении.

В дальнейшем законопроект был существенно доработан на предмет исключения положений (дефектов норм и законодательных формул), способствующих коррупции, что предопределило принятие проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лекарственных средствах» Государственной Думой в первом чтении 8 июля 2005 года. В настоящее время законопроект находится в ответственном Комитете.

Экспертиза **проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта»** была проведена Комиссией по противодействию коррупции в соответствии с решением Совета Государственной Думы РФ от 13 декабря 2005 года. В заключении Комиссии на законопроект, принятый Государственной Думой 16 декабря 2005 года в первом чтении, отмечено, что его изуче-

ние и анализ позволили выявить нормы, создающие правовой потенциал для коррупции. Резолютивная часть заключения содержала вывод Комиссии о нецелесообразности рассмотрения законопроекта во втором чтении без устранения содержащихся в законопроекте коррупционных факторов.

Решением Совета Государственной Думы РФ заключение Комиссии по противодействию коррупции было направлено в ответственный Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам для учета при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Выводы, сделанные Комиссией по результатам антикоррупционной экспертизы законопроекта, стали предметом обсуждения рабочей группы, образованной в Комитете Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам и включены в сводную таблицу поправок при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении.

В настоящее время законопроект подготовлен ответственным Комитетом к рассмотрению Государственной Думой РФ. По инициативе Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции экспертами в порядке контроля учета ранее высказанных замечаний проводится антикоррупционная экспертиза законопроекта, подготовленного ко второму чтению.

Экспертиза **проекта федерального закона «О защите конкуренции»**, внесенного в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и принятого Государственной Думой в первом чтении 8 июля 2005 года, проводилась по инициативе Комиссии в соответствии с Положением о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В частности, решение Комиссии о проведении экспертизы проекта федерального закона было обусловлено анализом заключений Администрации Президента Российской Федерации, ответственного Комитета Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму, Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Антикоррупционная экспертиза законопроекта показала, что многие его нормы имеют антикоррупционную направленность и могут способствовать обеспечению превентивных мер по про-

тивоедействию коррупции. Целый ряд прогрессивных новелл законопроекта связан, в частности, с попыткой более детально регламентировать деятельность государственных органов. Тем не менее, антикоррупционная экспертиза законопроекта выявила в нем положения, требующие доработки, так как они создают благоприятные условия для коррупции. В резолютивной части заключения Комиссия указала на необходимость устранить в законопроекте коррупционные факторы до его рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

24 января 2006 года заключение Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции было утверждено на заседании Комиссии и направлено в ответственный Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму.

Замечания Комиссии были оформлены ответственным Комитетом в виде соответствующих поправок к законопроекту и стали предметом рассмотрения Государственной Думы РФ при его рассмотрении во втором чтении. 5 июля законопроект принят во втором, а 8 июля 2006 года – в третьем чтении.

9 февраля 2006 года Советом Государственной Думы было принято решение с поручением Комиссии Государственной Думы РФ по противодействию коррупции представить на Совет Государственной Думы РФ заключение по проекту **федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»**. Заключение Комиссии по результатам антикоррупционной экспертизы, представленное на Совет Государственной Думы РФ, содержало существенные замечания по законопроекту в связи с выявленными в нем коррупционными факторами и рекомендацию Государственной Думе не рассматривать данный законопроект в первом чтении без изменения концептуальных положений законопроекта.

Решением Совета Государственной Думы РФ от 16 февраля 2006 года заключение Комиссии по противодействию коррупции было направлено в ответственный Комитет Государственной Думы по экономической политике для учета при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в

первом чтении. Проект федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари» был принят Государственной Думой РФ в первом чтении 24.03.2006 года. В настоящее время в ответственном Комитете проводится работа, связанная с процедурой подготовки проекта федерального закона к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

Необходимость проведения экспертизы проекта федерального закона № 279490-4 **«О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» и статью 28 Федерального закона «Об акционерных обществах»** была обусловлена обращением Председателя Комитета Государственной Думы РФ по собственности, после принятия Советом Государственной Думы РФ решения о назначении названного Комитета ответственным по законопроекту.

Представленное в Комитет Государственной Думы РФ по собственности заключение Комиссии по результатам антикоррупционной экспертизы свидетельствовало о том, что в законопроекте содержится ряд коррупционных факторов. При этом в резолютивной части заключения Комиссией было указано на нецелесообразность рассмотрения законопроекта без устранения в его положениях коррупционных факторов. Повторная антикоррупционная экспертиза законопроекта была проведена после подготовки его ко второму чтению. Заключение Комиссии по результатам антикоррупционной экспертизы было направлено в ответственный Комитет и роздано депутатам в зале заседаний Государственной Думы РФ. 7 июля 2006 года закон принят во втором чтении, а 8 июля – в третьем чтении.

В проанализированных законопроектах выявлены практически все типичные коррупционные факторы. Некоторых из них встречаются во всех или в большинстве законопроектов.

На одном из первых мест (по частоте «применения») оказались **завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права**. Этот коррупционный фактор делает коррупционные отношения при использовании содержащей его нормы законопроекта почти неизбежными. Этот дефект проявляется, чаще всего, при реализации разрешительных и регистрационных

полномочий. Он проявляется, в частности, в перечнях оснований для отказа – например, перечень не исчерпывающий или содержит «размытые», субъективно-оценочные формулировки (например, представленные заявителем сведения неполные или не соответствующие действительности).

Отсутствие административных процедур – другой часто встречающийся в рассмотренных законопроектах коррупционный фактор. Коррупциогенность повышается, если нет четкого порядка принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

С ним тесно связан еще один часто встречающийся коррупционный фактор – **пробел в регулировании**. В нормативном правовом акте отсутствуют нормы, касающиеся реализации закрепленной за государственным органом функции. Это создает возможность чиновникам действовать по собственному усмотрению в нерегулируемой области.

«Популярен» коррупционный фактор, который называется – **нормы, определяющие компетенцию по формуле «вправе»**. Наличие этого коррупционного фактора фактически означает, что чиновники, например, уполномоченного органа могут принять или не принять решение о распределении разрешений, реализации прав. Создается рынок вынужденной покупки законных прав.

Нормы, содержащие избыточно широкие дискреционные полномочия должностных лиц и государственных органов – также относится к часто встречающимся коррупционным факторам. Спектр таких дискреционных полномочий очень широк. От продления сроков принятия решения до установления исполнителем правил.

Юридикологическая коррупциогенность – использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, категорий оценочного характера, слов с неясным содержанием также встречается нередко.

Из других коррупционных факторов встречаются также:

- **Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур**, когда на конкретное право (приобретение или аренда объекта государственной собственности, поставка товара для государственных нужд) претендуют несколько граждан или юридических лиц,

Коррупциогенность повышается, если не предусмотрено заблаговременное извещение о проведении конкурса, выбор победителя по заранее установленному критерию, гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов конкурсной комиссией.

- **Ложные цели и приоритеты.** Целесообразность принятия закона может отсутствовать, регулирование вопроса может оказаться избыточным, ставить дополнительные административные барьеры, предъявлять заведомо неисполнимые требования. Иногда принятие надуманного закона может напрямую закреплять коррупциогенные схемы.
- **Нарушение баланса интересов.** В результате принятия такого закона выигрывает только одна группа лиц (например, страховые организации, крупный бизнес).

В целом апробация методики анализа коррупциогенности законодательных актов (антикоррупционной экспертизы) позволяет сделать три вывода:

- Судя по проанализированным законопроектам, коррупционные риски являются для российского законодательства реальной проблемой.
- Существенное снижение коррупционных рисков российского законодательства вполне возможно.
- Апробированная в Комиссии ГД РФ по противодействию методика анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) законодательных актов доказала свою полезность. Она может использоваться как инструмент целенаправленной, систематической и продуктивной работы по очищению российского законодательства от коррупционных факторов.

При этом эффект может быть максимальным, если наряду с работой по снижению коррупциогенности федерального законодательства, будут предприниматься усилия по снижению коррупциогенности региональных законов и нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Такие усилия также были предприняты в 2005 – 2006 годах. Они предпринимались параллельно с апробацией методики анализа коррупциогенности законодательных актов в ГД РФ и во многом благодаря успешности этой апробации.

Необходимость «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность» признана в утвержденной Правительством РФ Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.

В 2006 году экспертами по заказу Минэкономразвития РФ совместно с ЦСР при поддержке Всемирного банка и Трастового фонда Великобритании DFID. на основе Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов подготовлена «Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти», а также методика проведения тренинга по ее освоению сотрудниками правовых управлений органов исполнительной власти, разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами.

При поддержке Всемирного банка и Трастового фонда Великобритании DFID начались и будут продолжены проекты по распространению методики анализа коррупциогенности законодательных актов и нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

В 2006 году началось проведение тренингов по освоению методики анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) нормативных правовых актов специалистами федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, независимыми экспертами. Такие тренинги проведены Институтом модернизации государственного и муниципального управления при поддержке Правительства Великобритании через Фонда «Глобальные возможности» для специалистов и независимых экспертов Вологодской, Курганской, Свердловской, Томской областей, Пермского и Ставропольского краев.

По инициативе Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции при поддержке Председателя Государственной Думы Российской Думы РФ, Правового управления ГД РФ тренинг по освоению методики анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) федеральных законодательных актов был проведен также для специалистов Государственной Думы РФ.

Основанием для проведения тренинга стал, прежде всего, вывод о том, что для существенного снижения коррупциогенности федерального законодательства недостаточно привлечения внешних экспертов, проведения вне-

шней антикоррупционной экспертизы. Такой вывод был сделан при обсуждении Председателем Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции М.И. Гришанковым и экспертами результатов апробации методики анализа коррупциогенности проектов федеральных законов.

Появление коррупционных факторов в законопроектах может и должно предотвращаться и (или) пресекаться на стадии разработки и рассмотрения законопроекта в профильных и других ответственных комитетах и комиссиях Государственной Думы РФ, в Правовом управлении ГД РФ.

Для этого, нужно, во-первых, чтобы всеми участниками законотворческого процесса была признана необходимость специальных, целенаправленных и систематических усилий по снижению коррупционных рисков законодательства. Нужно признать, что эта цель не достигается в рамках традиционных усилий по обеспечению качества законопроектов – в рамках правовой или юридико-технической экспертизы. В последующем, вполне возможно, антикоррупционная экспертиза войдет в состав обычной правовой и юридико-технической экспертизы. Надо, чтобы со временем она стала обыденным делом. Однако пока, «на старте» для нее необходимо специальное внимание. Для ее культивирования важно, чтобы она воспринималась и осваивалась как система специальных усилий.

Во-вторых, нужно, чтобы все участники законотворческого процесса освоили технологию снижения коррупционных рисков законодательства. В настоящее время такая технология представлена методикой анализа коррупциогенности законодательных актов.

В-третьих, необходимо установить порядок, когда за чистоту законопроекта от коррупционных факторов отвечает каждый участник законотворческого процесса на каждом его этапе. Нужно установить соответствующую процедуру подтверждения ими проведенной антикоррупционной работы.

Требование такого подтверждения может быть при определенных условиях предъявлено субъекту права законодательной инициативы. Например, может быть установлено, что в пояснительной записке к законопроекту в обязательном порядке указывается, что в отношении законопроекта при его разработке и

в порядке контроля был проведен анализ коррупционности предлагаемых норм и вносимый в Государственную Думу РФ законопроект коррупционных факторов не содержит.

Такое подтверждение должно стать обязательным для комитетов и комиссий, Правового управления ГД РФ, их специалистов, отвечающих за качество законопроекта на своем участке работы. Каждый из них, передавая законопроект для дальнейшего рассмотрения, должен поставить на нем своего рода штамп: «Проверено. Коррупционных факторов нет».

Именно этой работой должно быть обеспечено снижение коррупционности всего массива федерального законодательства. Анализ коррупционности разрабатываемого и рассматриваемого законопроекта, предлагаемых норм должен стать формой повседневного самоконтроля разработчиков и других участников законотворческого процесса. Без этого антикоррупционная экспертиза останется экзотической и посторонней для законотворческого процесса технологий.

Строго говоря, внешняя антикоррупционная экспертиза законопроектов – аналогичная той, которая в настоящее время организуется и проводится Комиссией ГД РФ по противодействию коррупции – должна проводиться только выборочно в порядке контроля достоверности поставленных на предыдущих этапах штампов, утверждающих, что коррупционных факторов нет.

С учетом этих соображений Председатель Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции М.И. Гришанков направил Председателю Государственной Думы РФ Б.В.Грызлову письмо с предложением начать работу по подготовке специалистов ГД РФ к проведению анализа коррупционности федерального законодательства. Было предложено в качестве первого шага провести для специалистов ГД РФ тренинг по применению методики анализа коррупционности законодательных актов.

«Практика проведения антикоррупционной экспертизы – отмечается в письме, – подтвердила эффективность и достоверность применявшейся методики анализа коррупционности законодательных актов, подготовленной ранее Центром стратегических разработок.

Вместе с тем мы убедились, что значительная часть обнаруживаемых в ходе экспертизы коррупционных норм (де-

фектов норм) вполне могла бы быть устранена самими разработчиками законопроектов или при работе с ними специалистов профильных комитетов и Правового управления Государственной Думы.

В этой связи прошу Вас, уважаемый Борис Вячеславович, поддержать предложение Института модернизации государственного и муниципального управления о проведении для специалистов правового управления Государственной Думы, других подразделений, отвечающих за качество выносимых на рассмотрение Государственной Думы законопроектов, тренинга по освоению методики анализа коррупционности законодательных актов».

Предложение было поддержано.

Первый тренинг по применению методики анализа коррупционности законодательных актов для специалистов Государственной Думы РФ был проведен в июле 2006 года. Ряд специалистов ГД РФ познакомился с методикой.

В ближайшее время Комиссия ГД РФ предполагает разослать Памятку, с информацией об опыте ее применения всем депутатам Государственной Думы РФ. Для заинтересованных депутатов будет проведен информационный семинар.

Тем самым будут сделаны первые шаги по внедрению анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) законодательных актов в повседневную практику законодательной деятельности Государственной Думы РФ.

Следующие шаги будут зависеть от развития правовой базы внедрения антикоррупционной экспертизы (анализа коррупционности) законодательных актов в практику законодательной деятельности. Норма Конвенции ООН против коррупции, установившая обязательность оценки правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней, должна быть конкретизирована.

Попытка сделать шаги в этом направлении была предпринята Комиссией ГД РФ по противодействию коррупции еще в декабре 2005 года. 8 декабря 2005 в Государственную Думу РФ были внесены проекты постановлений о внесении изменений в Регламент ГД РФ и в Положение о Комиссии, направленные на то, чтобы Комиссия официально участвовала при рассмотрении законо-

проектов в качестве ответственной Комиссии. Принятие этих изменений в фактически означало бы, что Комиссия признается ответственной коррупционные риски принимаемых законопроектов.

Обсуждение проектов этих постановлений в Совете Государственной Думы РФ показало:

- во-первых, что право Комиссии в инициативном порядке или по поручению Совета ГД РФ проводить антикоррупционную экспертизу законодательных актов никем не оспаривается;
- во-вторых, что внедрение антикоррупционной экспертизы (анализа коррупционности) федерального законодательства в качестве обязательной требует более детальной и комплексной проработки процедуры ее проведения и использования ее результатов.

Таким образом, в 2004-2006 годах в Государственной Думе РФ, прежде всего по инициативе и усилиями Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции совместно с экспертным сообществом предприняты определенные шаги по снижению и предотвращению коррупционных рисков российского законодательства:

- ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, установившая обязательность оценки правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней;
- поддержана разработка методики анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы);
- организована апробация указанной методики в отношении ряда проектов федеральных законов;
- приняты решения по результатам проведенного анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) проектов федеральных законов;
- на основании этих решений снижена коррупционность проанализированных законопроектов;
- начата работа по внедрению анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) законодательных актов в практику законотворческой деятельности, в том числе:
- проведен тренинг для ряда специалистов ГД РФ, отвечающих за качест-

во законопроектов, вносимых на рассмотрение ГД РФ;

- информированы депутаты Государственной Думы РФ.

В ближайшей перспективе, по мнению экспертов, должна быть продолжена апробация и освоение методики анализа коррупционности законодательных и иных нормативных правовых актов. Затем методике антикоррупционной экспертизы должен быть придан официальный статус.

Должна быть разработана и утверждена процедура организации и проведения анализа коррупционности законодательных актов и их проектов. Должен быть обеспечен статус антикоррупционной экспертизы, которая может быть проведена в инициативном порядке независимыми экспертами, юридическими или физическими лицами, чьи права, свободы и интересы затрагиваются законодательным актом или его проектом.

Анализ коррупционности законодательных актов в перспективе должен стать обязательным и рутинным компонентом в разработке и принятии законодательного акта.

После освоения методики анализа законодательных актов при подготовке и принятии их проектов, возможно проведение систематической работы по снижению коррупционности действующего законодательства.

Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования специального органа, ответственного за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции

Драго Кос, председатель Комиссии по Предотвращению Коррупции в Республике Словения и Председатель Группы Государств против Коррупции – GRECO

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 уст-

ранения 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. Имен-

но 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.

Международные стандарты для структур по борьбе с коррупцией

Практически все международные правовые инструменты в той или иной сте-

пени 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 правоохрани-

тельных 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 конфиден-

циальность 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 превентивного¹, 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.

1. Включая образовательные и функции повышения осведомленности.

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 происхо-

дит 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 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 следственны-

ми 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, законодательным 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 определен-

ный 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 прочих¹ 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,
- взаимодействие с гражданским обществом,
- высокий уровень этики.

В любом случае, перед принятием решения о создании новой (антикоррупционной) структуры необходимо ответить на три вопроса²:

- Какую проблему необходимо решить и как ее решить?
- Носит ли коррупция массовый характер³, является ли она широкомасштабной⁴, имеет ли место на политическом уровне, или многохарактерна⁵?
- 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?

1. ОБСЕ: Передовой опыт по борьбе с коррупцией.

2. Сформулированы Аланом Дойгом, профессором, Университет г. Тисайд, Великобритания.

3. Напр., взятки инспекторам дорожного движения или чиновникам, ответственным за выдачу лицензий.

4. Напр., в сфере госзакупок.

5. С вовлечением высокопоставленных государственных чиновников.

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 программы 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.

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, орга-

низации с превентивными функциями, организации смешанного типа.

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 – Økokrim» 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 широкомасштабной 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 – Økokrim, Норвегия

Специализированная группа по борьбе с коррупцией была создана в составе Национального агентства по расследованию и пресечению преступлений в сфере экономики и окружающей среды – Økokrim. 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 (НАРО), Румыния

НАРО было создано в 2002 году и занимается расследованием дел против коррупции 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 НАРО расследует до 2000 дел о коррупции.

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 обще-превентивных до специального наблюдения,
- они могут привлекать к работе широкий круг других структур,
- они могут сосредоточить внимание на структурах и/или механизмах, подверженных наибольшим рискам,
- они относительно незатратны,
- они могут содействовать включению антикоррупционных 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 санк-

ций, 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 коррупционные 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, отчетывающийся перед Парламентом ежеквартально и ежегодно. Его главными задачами являются сбор данных о финансовых средствах 5000 чиновников, обеспечение выполнения официальных требований о несовмес-

тимости 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 национальной 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.

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 правоохранительная, 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 правоохранительная 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, рассле-

дование), 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 за-

купками. 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.

Заключение

Вследствие принятия Конвенции ООН против Коррупции, государствам необходимо создать или сохранить какой-либо вид организации превентивного характера для реализации государственной анти-коррупционной 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 ор-

ганизациями в анти-коррупционной 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 анти-коррупционные 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 анти-коррупционных требований современного общества.

Источники

- Совет Европы: Анти-коррупционные службы – передовой опыт в Европе, встреча Октопус Интерфейс, Страсбург, Ноябрь 2003
- Проф. Эзер, Албин, и проф. Кубисьял Майкл: *Учреждения по борьбе с коррупцией, Сравнительное Исследование Государственной Анти-Коррупционной политики, с точки зрения Первого Этапа Оценки GRECO*, Страсбург, Ноябрь 2004
- ОБСЕ: *Передовой Опыт в Борьбе с Коррупцией*, Вена, 2005
- ОБНП ООН и Арабская Академия Наиф по Исследованиям в сфере Безопасности: *Глобальная Программа против Коррупции*, Вена, 2002

К вопросу о создании в России специализированного органа или органов, ответственных за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции

Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»

Резюме

На данный момент (декабрь 2006 г.) в России не существует единого органа, координирующего деятельность по предотвращению и противодействию коррупции. Более того, на данный момент не существует национальной стратегии противодействия коррупции в России, и таким образом, цели и задачи специализированного органа по противодействию коррупции не сформулированы. Существует два основных направления деятельности противодействию коррупции: карательная деятельность (Генеральная Прокуратура России) и превентивная деятельность (Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции и МЭРТ России). Создание специализированного органа по противодействию коррупции в Рос-

сии целиком и полностью зависит от политической воли высшего руководства государства. В связи с чрезвычайной политизированностью вопроса борьбы с коррупцией в России представляется крайне затруднительной моментальная реализация варианта по созданию единого независимого антикоррупционного органа. В данной ситуации наиболее вероятным представляется создание координирующего органа, который сведёт воедино стратегическое планирование деятельности в рамках уже существующих направлений, а так же подготовит создание непосредственно специализированного органа по противодействию коррупции и национальную антикоррупционную стратегию, которая станет основой для деятельности специализи-

рованного органа по противодействию коррупции. Таким образом, основными задачами такого временного координирующего органа станут: разработка национальной антикоррупционной стратегии, проведение исследований по оценке уровня коррупции в России, 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.

Введение

Необходимость создания в России специализированного органа по противодействию коррупции не просто назрела, а перезрела. И это объясняется не только и не столько тем, что создание такого органа – требование, которое содержится в ратифицированных Россией международных антикоррупционных документах: Конвенции ООН против

коррупции и Конвенции Совета Европы от уголовной ответственности за коррупцию, и создавать такой орган придётся так или иначе. Главная же проблема заключается в том, 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.

В данный момент практически все более или менее значимые органы государственной власти в России публично определили своё стремление активно участвовать в противодействии коррупции. С антикоррупционными инициативами 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 не скоординированный и хаотичный характер. Трудно себе представить каким образом может реализоваться, например, инициатива ВАС России об обязательном декларировании подарков судьям, без оформления такого же требования в отношении остальных категорий публичных должностных лиц России. Корень же этой проблемы лежит в том, что в России так и не сформулирована национальная стратегия противодействия коррупции, не составлены приоритеты, не выработан план законодательной и практической антикоррупционной деятельности, не назначены конкретные ответственные лица за то или иное направление деятельности, и в такой ситуации ни о какой системной и эффективной долгосрочной борьбе с коррупцией на государственном уровне говорить не приходится. Что любопытно, в соответствии с требованиями Концепции Административной реформы на 2006-2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г., в данный момент 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. К началу 2007 года в стране может сложиться парадоксальная ситуация, при которой в отдельных областях и ведомствах будет существовать стратегия и план борьбы с коррупцией, а на национальном уровне – нет.

И именно поэтому создание национального специализированного органа по противодействию коррупции остро необходимо в кратчайшие сроки.

Если вернуться к требованиям международного антикоррупционного законодательства, то оно гласит:

- Статья 6 Конвенции ООН против коррупции:

«Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляю-

щих 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».

- Статья 36 Конвенции ООН против коррупции:

«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».

- Статья 20 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию:

«каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необ-

ходимая 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:

- 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).

Таким образом, существуют некие международные правовые рамочные требования к тому, каким должен быть специализированный антикоррупционный орган, чем и как он должен заниматься. При этом наиболее важным представляется повторяющийся из документа в документе принцип «независимости». Так же чрезвычайно важным является указание на необходимость сочетания деятельности по преследованию за коррупционные правонарушения с превентивной функцией.

Стоящая перед Россией в данный момент задача 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.

Чтобы оценить, реально ли это, необходимо ответить на следующие вопросы:

- Что такое коррупция в России?
- Какая стратегия противодействия вытекает из конкретной ситуации с коррупцией в стране?

- Каковы должны быть структура и принципы создания предполагаемого специализированного органа по противодействию коррупции в России, исходя из основных задач национальной антикоррупционной стратегии, и насколько эти принципы со-

ответствуют нынешнему положению дел с координацией противодействия коррупции в России?

Ситуация с коррупцией в России на 2006 год

За последний год в России проведено множество исследований, связанных с изучением коррупции. Ниже приводятся данные основных исследований восприятия коррупциями гражданами Российской Федерации, а так же данные по исследованиям специфики коррупции в деловой среде России.

Фонд Общественное Мнение (ноябрь 2006 года)

Искоренить коррупцию в нашей стране не удастся никогда, уверены 67% россиян, принявших участие в последнем опросе фонда «Общественное мнение». 79% из них полагают, что ситуацию не спасет даже повышение зарплаты должностным лицам. Почти каждый третий наш соотечественник (28%) сталкивался 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 гаишников, 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%. И тут наблюдается интересный эффект: по собственному опыту граждане говорят, что чаще всего им приходилось давать взятки именно врачам (8% из 27% дававших взятки), а не милиционерам (6%). Но в более абстрактном смысле — когда вопрос задается не о личном опыте, а о ситуации вообще, милиция уверенно держит не только первое, но и

второе место — как правоохранительные органы в целом (52%) и еще отдельно в лице ГИБДД (45%), — отодвигая медицину на третье (33%). Разумеется, люди в повседневной жизни сталкиваются с милиционерами намного реже, чем с врачами. Зато они уверенно считают, что уж от этих-то откупиться, если что, можно всегда.

Перспективы борьбы с коррупцией неопределенны: лишь 4% думают, что коррупция уменьшилась за последние годы (увеличилась — 57%); большинство (67%) считает, что коррупция в России искоренить невозможно, и в стандартный рецепт — повышение зарплаты чиновникам — не верит (79%). Примерно половина опрошенных полагает, что руководство страны не в состоянии решить проблему коррупции, еще треть — что может, но не желает.

ВЦИОМ (ноябрь 2006 года)

Как показал опрос, 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. Парадокс заключается в том, что такую оценку граждане дают некой «глобальной» всероссийской коррупции, тогда как у себя в регионе или городе коррупционная обстановка им кажется куда более спокойной. А доля опрошенных, назвавших коррупцию в своем регионе «высокой» или «очень высокой», составляет только 57%, тогда как число тех, кто уверен либо в полном отсутствии «местной» коррупции, либо в ее незначительности, доходит до 10%.

Еще один вывод, который можно сделать на основании результатов опроса, — чем больше населенный пункт, в котором проживают опрошенные, тем

большей им представляется коррупция как в стране в целом, так и в своем регионе. К примеру, оценивают как «очень высокий» уровень коррупции в обществе в целом 58% опрошенных жителей Москвы и Санкт-Петербурга, 40-46% опрошенных из других городов и 32% сельских жителей.

Доля опрошенных, которым, по их признанию, приходилось часто вручать деньги или подарки людям, от которых зависело решение их проблем, за два года (аналогичный опрос проводился ВЦИОМ в октябре 2004 года) сократилась с 23% до 17%, одновременно с 33% до 37% возросла доля тех, кто это делал крайне редко. А число тех, кто не давал взятки никогда, выросло на 2% — с 41% до 43%. При этом, как показал опрос, чаще взятки вынуждены давать малообеспеченные граждане — 17% против 15% среди людей с «хорошим материальным положением». Впрочем, и доля тех, кто взятки не давал никогда, также выше среди менее оплачиваемых слоев населения — 52% против 37% не испытывающих затруднений с финансами.

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. Два года назад при проведении аналогичного опроса граждане выдвинули на первое место несовершенство законодательства — 40%, тогда как моральный облик чиновников и бизнесменов внушал опасения гражданам не сколько реже — в 37% случаев.

Несмотря на то, что в эффективности российского законодательства теперь сомневается меньшее число опрошенных, решение проблемы коррупции большинство видит именно в совершенствовании правовой базы — 38% (полгода назад в ходе аналогичного оп-

роса этот показатель составлял 30%). Зато число сторонников радикальных мер борьбы со взяточничеством сократилось: введения смертной казни для коррупционеров требуют 16% опрошенных

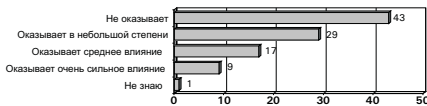
(в мае 2006 года – 28%), конфискации имущества взяточников и членов их семей – 36% (ранее – 39%), сокращения госаппарата – 26% (ранее 38%). А за легализацию наименее социально опасных

видов коррупции, таких как чаевые, подарки врачам и учителям, высказалось 11% опрошенных (в мае 2006 года этот показатель составлял 8%).

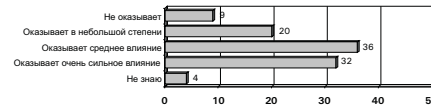
Барометр мировой коррупции ТИ (ноябрь 2006 года)

См. таблицы 1-7 на этой стр.

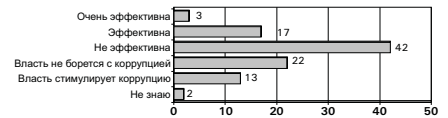
Таблице 1: Насколько коррупция в России оказывает влияние на Вашу жизнь и жизнь Вашей семьи?



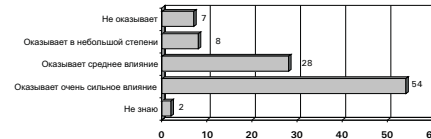
Таблице 2: Оказывает ли коррупция влияние на предпринимательский климат в России?



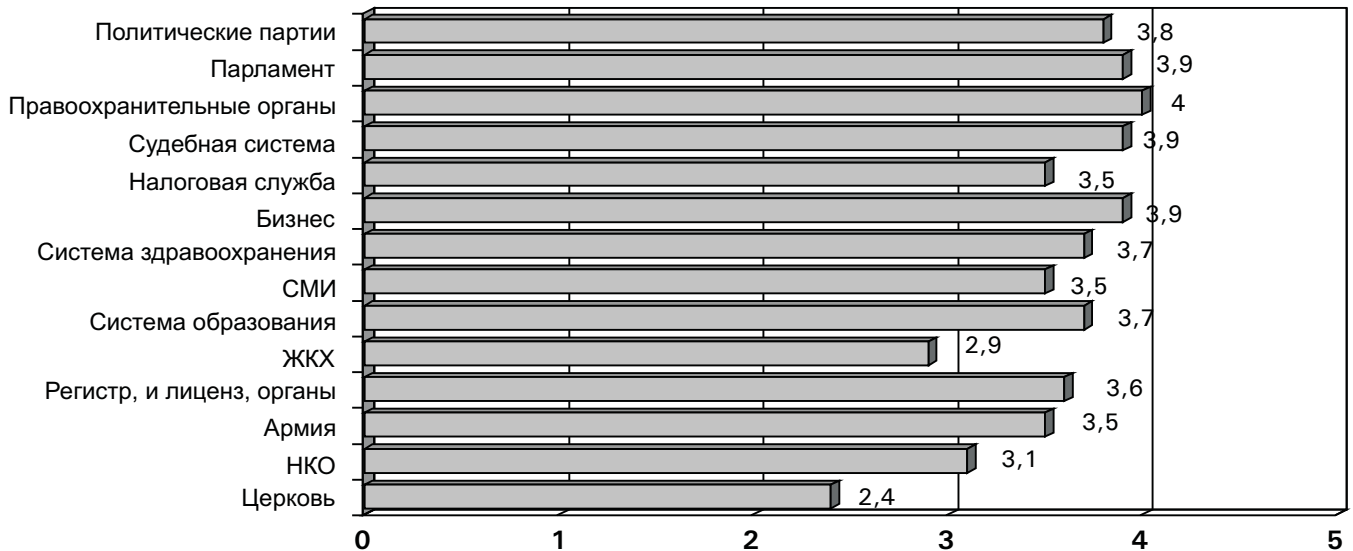
Таблице 4: Как вы считаете, насколько эффективна антикоррупционная деятельность власти в России?



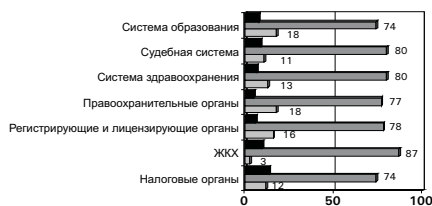
Таблице 3: Оказывает ли коррупция влияние на политическую жизнь в России?



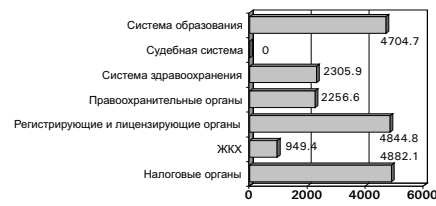
Таблице 5: Насколько, на Ваш взгляд, следующие сферы жизни в России поражены коррупцией?



Таблице 6: За последние 12 месяцев приходилось ли Вам или кому-нибудь из Вашей семьи давать взятку должностным лицам нижеперечисленных институтов?



Таблице 7: Каков был размер последней взятки, которую Вы или кто-нибудь из Вашей семьи дали должностным лицам в нижеперечисленных институтах?



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 кор-

рупции). 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 (езде 3,9).

Исследование Мирового Банка¹

Анализ данных обследования EOS, ежегодно проводимого Всемирным экономическим форумом для составления доклада «Глобальная конкурентоспособность», дает дополнительные общие показатели по тенденциям развития системы государственного управления и противодействия коррупции в Рос-

1. Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Аналитическая записка. 1 октября 2006 г. Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью Европа и Центральная Азия. Доклад №: 36157-RU.

сии.² В обследовании EOS собираются экспертные оценки свыше 10 тыс. руководителей бизнес-сообщества и предпринимателей из 117 ведущих стран и стран с развивающейся экономикой. В 2005 году обследованием EOS в России было охвачено более чем 450 предприятий. Опрос показал чрезвычайно низкие рейтинги по ряду ключевых параметров государственного управления и предпринимательской среды. В таблице 1 обобщаются результаты опроса, проведенного в 2004 и 2005 годах, по подыиндексу «государственные институты».

2. <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme>.

Данные опросов EOS показывают, что к сферам, вызывающим наибольшую озабоченность у бизнеса, относятся *независимость судебной системы и защита прав собственности*. Ввиду слабости правового обеспечения прав собственности и неустойчивости функционирования судебной системы рейтинги по этим показателям продолжают снижаться (независимость судебной власти – снижение на 18 пунктов; защита прав собственности – снижение на 20 пунктов). Высокий уровень организованной преступности и коррупция создают дополнительное бремя для предприятий (101 и 106 место среди 117 стран).

Таблице 8: Индекс макроэкономической конкурентоспособности, Всемирный экономический форум (2004-2005 гг.)*

Подыиндекс: государственные институты, контракты, законодательство	Рейтинг по состоянию на 2004 год (среди 104 стран)	Рейтинг по состоянию на 2005 год (среди 117 стран)
Независимость судебной системы	84	102
Эффективность законодательных актов	80	95
Защита прав собственности	88	108
Защита прав интеллектуальной собственности	84	105
Фаворитизм государственных чиновников	85	106
Эффективность нормотворческой деятельности	63	80
Уровень бюрократии	89	90
Надежность системы правоприменения	90	99
Давление организованной преступности на бизнес	88	101
Качество аудиторских институтов и стандартов бухгалтерского учета	81	89
Роль налогов как стимулов к работе и осуществлению инвестиций	73	81
Свобода прессы	84	96

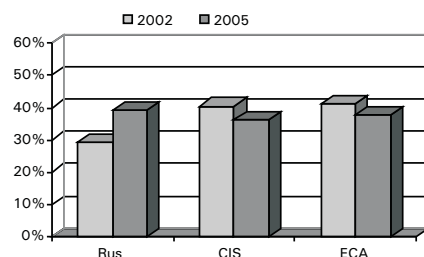
Источник: Всемирный экономический форум

* <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>

Коррупция как проблема для ведения бизнеса (данные BEEPS)

См. таблицу 9.

Таблице 9: Процент предприятий, сообщивших, что коррупция создает проблемы для ведения их бизнеса



Согласно предварительным итогам BEEPS, в период с 2002 по 2005 год кор-

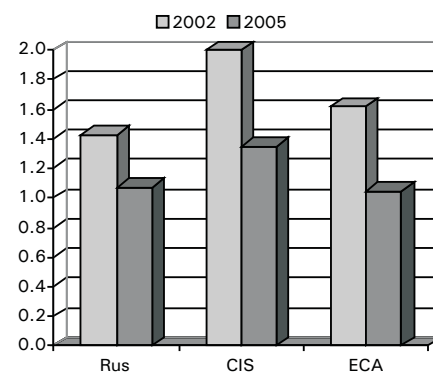
рупция все более становилась препятствием для ведения бизнеса.

Следует отметить, что несмотря на то, что воздействие коррупции на ведение бизнеса по субъективным оценкам увеличилось, и результаты по этому показателю BEEPS были отрицательными, по другому ключевому показателю – «коррупционному налогу» – ситуация улучшилась, так как по данным предприятий объемы взяток, выраженные в виде доли в годовом объеме продаж, снизились. Что касается частоты взяточничества (третий основной показатель), то здесь существенных изменений рейтинга в период с 2002 по 2005 год не произошло.

Взяточничество

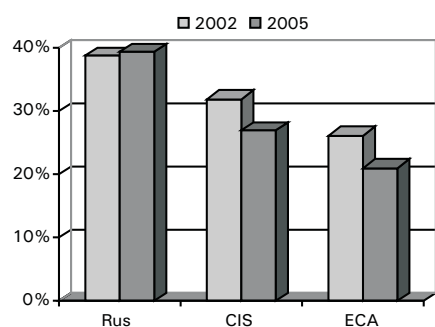
См. таблицу 10 и таблицу 11.

Таблице 10: Коррупционный налог. Доля взятка в годовой выручке



Масштабы и воздействие коррупции можно также измерять объемами неофициальных платежей в конкретных сферах или путем сопоставления с другими потенциальными проблемами при

Таблице 11: Частота взяточничества. Процент предприятий, сообщивших о высокой частоте неофициальных платежей

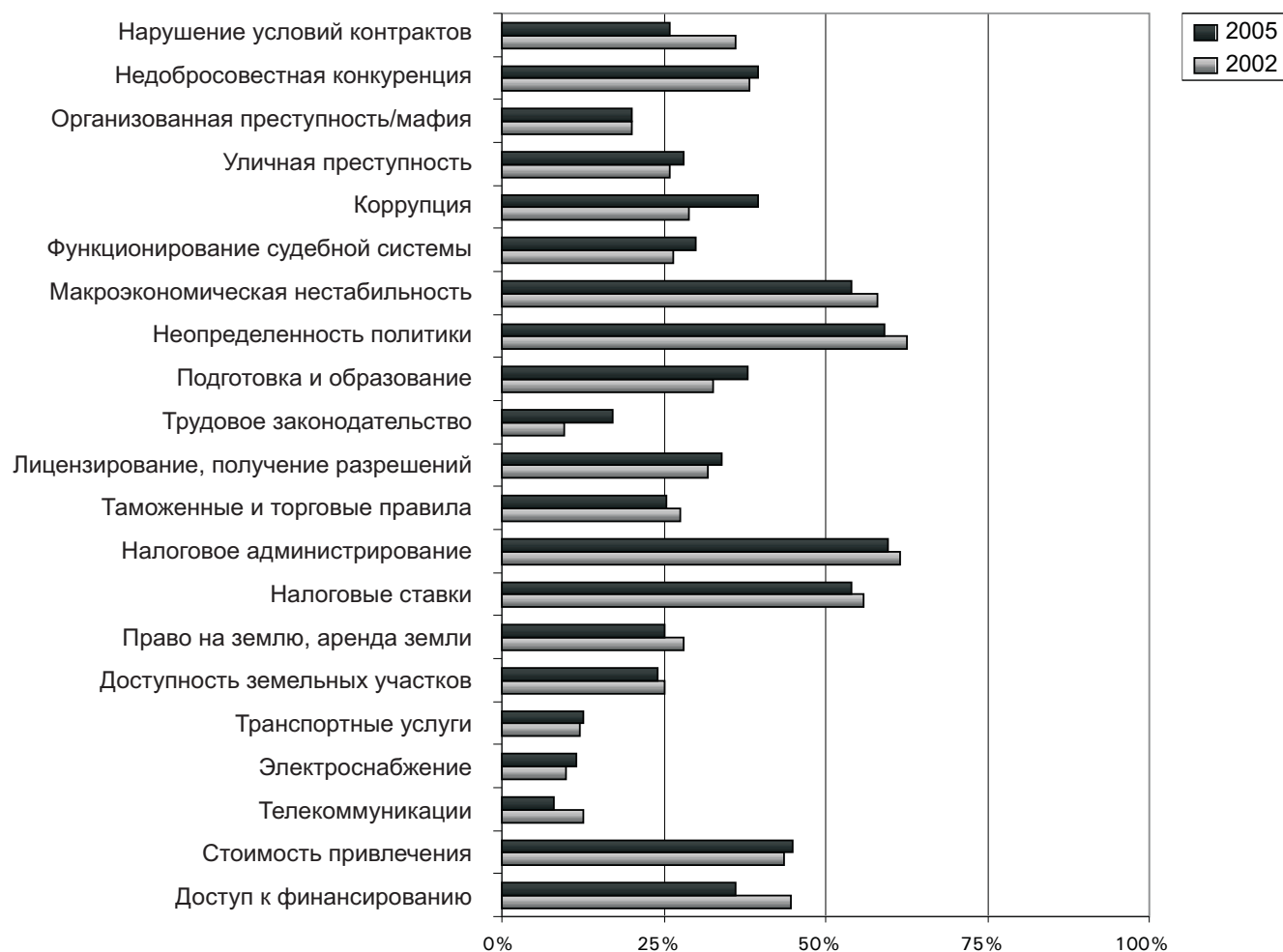


ведении бизнеса, как это проиллюстрировано ниже. Хотя некоторые аспекты, которые считались «проблемами для ведения бизнеса в 2002 году», теперь представляются менее проблематичными (например, макроэкономическая нестабильность), негативная тенденция в области коррупции сохраняется.

Проблемы для ведения бизнеса в России: временная динамика

См. таблицу 12.

Таблице 12: Процент предприятий, согласившихся, что следующие аспекты являются проблемами для ведения бизнеса



Неофициальные платежи в различных сферах во временной динамике

См. таблицу 13.

На таблицу 13 графически отображена ситуация с неофициальными платежами в различных сферах – во временной динамике и в сравнении с другими странами региона. Из этих диаграмм очевидно, что в четырех сферах в России имело место существенное увеличение объема неофициальных платежей –

как во временной динамике, так и в сравнении с другими странами.

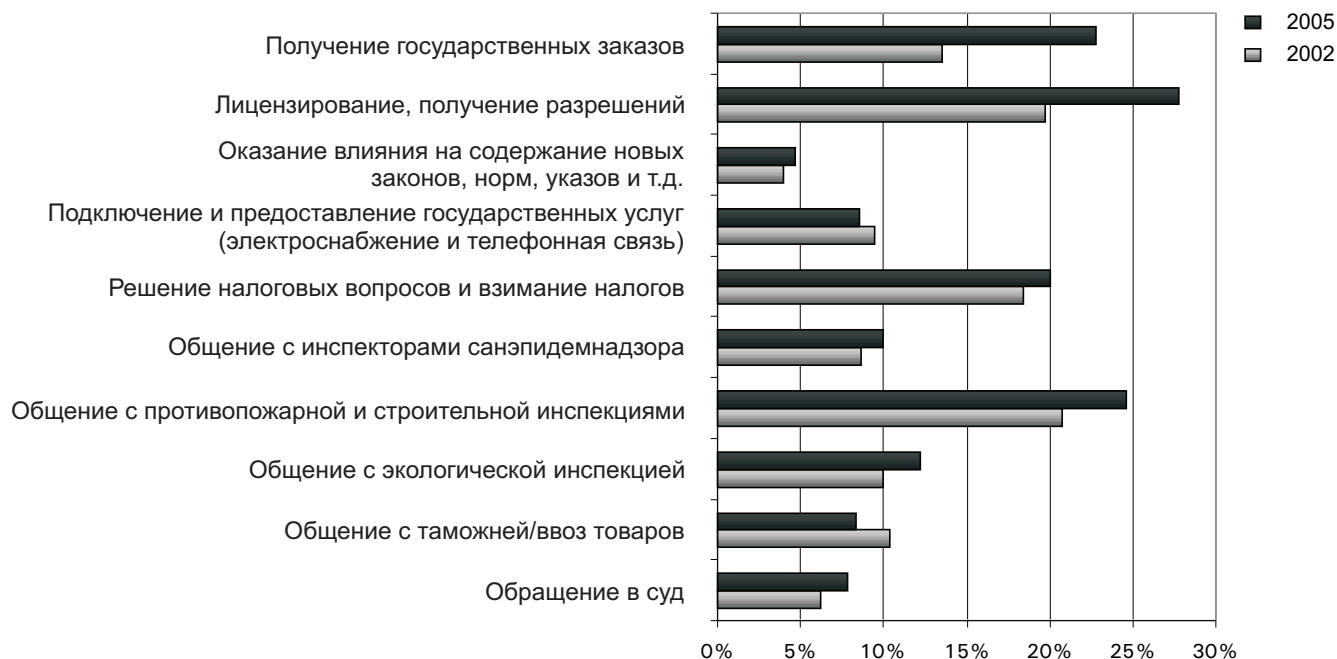
Одна из основных проблем, выявленных по результатам обследования ВЕЕРС, заключается в увеличении взятки за получение государственных заказов¹.

Согласно данным обследования, проведенного ОЭСР в 2004 году, свыше 40% обследованных предприятий счита-

1. Изменение в объемах неофициальных платежей за получение государственных заказов статистически достоверно.

ют информацию о правилах и требованиях конкурсов недостаточной и несвоевременной и считают непрозрачность в этой сфере серьезной или очень серьезной проблемой. В докладе ОЭСР также сообщается, что «доступ к необходимой информации еще более затруднен в регионах, с учетом того, что неудовлетворенность в этой сфере выше среди региональных респондентов (60%)». Наконец, в докладе отмечается, что «свыше половины обследованных предприятий (57%) жалуются на недо-

Таблице 13: Процент предприятий, сообщивших о высокой частоте взяточничества



Источник: BEEPS-2005

статочную прозрачность конкурсных процедур, особенно среди транспортных компаний (почти 75% из них считают эту проблему серьезной или очень серьезной)». Приведенные данные подкрепляются результатами обследований BEEPS, которые показывают увеличение объема неофициальных платежей за получение государственных заказов.

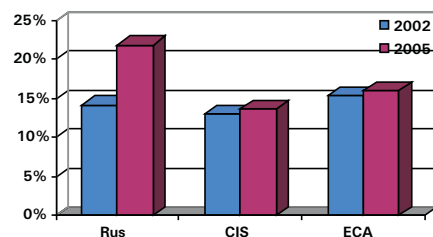
Неофициальные платежи за получение государственных заказов

См. таблицу 14.

Исследование Национальный рейтинг прозрачности закупок¹

К концу 2006 года общие потери рынка от закупок по завышенным ценам состав-

Таблице 14: Процент фирм, сообщивших о высокой частоте взятка за получение государственных заказов



Источник: BEEPS-2005

вят 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

1. Рейтинг Прозрачности 2006. Национальный рейтинг прозрачности закупок. Москва, ноябрь 2006 г., стр. 66

ну расхождения между рыночными ценами и фактическими ценами закупок, составляет в среднем по рынку 16.1%

Вывод

Коррупция в России имеет системный характер. Коррупцией в России поражены все органы государственной власти, включая правоохранительные органы и судебную систему.

Краткий перечень положений, на которых должна строиться национальная стратегия по противодействию коррупции в России

Исходя из общего анализа положения дел с коррупцией в России, можно сформулировать набор общих положений, которые бы могли лечь в основу национальной антикоррупционной стратегии, создать основу для системного подхода к противодействию коррупции

и таким образом значительно повысить эффективность антикоррупционной деятельности в стране. Все эти положения можно разбить на три группы: преследование за коррупционные деяния, предотвращение коррупционных деяний и антикоррупционное образования. Такое

деление не только позволяет охватить все сферы и области противодействия коррупции, но и полностью соответствует мировому опыту построения национальных антикоррупционных стратегий.

Создание эффективной системы преследования за коррупционные деяния

- Необходимо создание органа, координирующего деятельность различных ведомств по расследованию коррупционных деяний и по преследованию за коррупцию.
- Необходимо приведение законодательства России в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, особенно в части определения состава коррупционных деяний и установления санкций за каждый из составов коррупционных деяний.
- Необходимо принятие мер по реализации в правовой системе Российской Федерации предложений, содержащихся в декларации Большой Восьмёрке «О борьбе с коррупцией на высоком уровне».
- Необходимо проведение системы первоочередных антикоррупционных мероприятий в правоохранительных органах и в судебной системе.
- Необходимо создание эффективно действующей над-ведомственной системы преследования за коррупционные деяния, как в области государственной службы, так и в правоохранительных органах.
- Необходимо расширение возможностей гражданского участия в противодействии коррупции, через создание системы мониторинга сообщений СМИ о фактах коррупции и создание «горячей линии» для сообщений о фактах коррупции для граждан.

Создание эффективной системы предотвращения коррупции

- Необходимо создание органа координирующего деятельность по предотвращению коррупции. Основными задачами данного органа будет обеспечение и координация реализации мер по предупреждению коррупции, по разработке антикоррупционной политики, по проведению мони-

торинга и оценки уровня коррупции и эффективности реализации антикоррупционных мер, а также контроль за исполнением антикоррупционных мероприятий.

- Необходимо обеспечение активного участия институтов гражданского общества в деятельности по предотвращению коррупции.
- Необходимо проведение экспертизы всех нормативных правовых актов на коррупциогенность.
- Необходимо обеспечение исполнительными органами государственной власти полного доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти России.
- Необходимо обеспечение строго соблюдения требований Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Необходимо выявление коррупционно опасных сфер деятельности исполнительных органов государственной власти, установление системы контроля за деятельностью государственных служащих в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительных органов государственной власти, разработка и внедрение методики оценки коррупциогенности должностей государственной службы.
- Необходимо внедрение механизмов проведения постоянной собственной внутренней антикоррупционной диагностики в учреждениях, действующих в коррупционно опасных сферах деятельности.
- Необходимо обеспечение строгого соблюдения требований Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
- Необходимо создание и внедрение системы контроля за предоставление государственными и муниципальными служащими, судьями, представителями законодательной власти деклараций о доходах и собственности, а так же об экономических и хозяйственных интересах и о конфликте интересов.

- Необходимо создание системы постоянной оценки уровня коррупции в стране, направленной на измерение и изучение:

- общепринятой коррупционной практики;
- механизмов коррупционных сделок;
- уровня коррупции;
- структуры коррупции
- факторов, способствующих коррупции;
- эффективности антикоррупционных мероприятий.

Создание системы антикоррупционного образования

- Необходима активизация участия институтов гражданского общества в антикоррупционном образовании, просвещении и пропаганде.
- Необходимо информирование общества об уровне коррупции в стране и о состоянии противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти.
- Необходимо проведение мероприятий, направленных на формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции и на разъяснение гражданам, государственным служащим, судьям, представителям законодательной власти, предпринимателям основных положений международного и федерального законодательства по противодействию коррупции.
- Необходимо создание в системы этического образования государственных и муниципальных служащих, судей, представителей законодательной власти.

Вывод

Перед Россией стоит задача создания системной национальной стратегии противодействия коррупции, для реализации которой к деятельности специализированного органа по противодействию коррупции должен быть привлечен максимально широкий круг заинтересованных сторон, обладающих опытом в преследовании за коррупционные деяния, предотвращении коррупции и коррупционном образовании.

Структура и принципы формирования специализированного органа по противодействию коррупции в России

Принципы

Как вытекает из перечня основных положений национальной антикоррупционной стратегии, специализированный антикоррупционный орган должен будет решать набор задач, который согласно существующей на данный момент в России институциональной и правовой системе относится к ведению самых различных федеральных институтов государственной власти. Ситуация усугубляется ещё и тем фактом, что на данный момент в России не существует единого органа организации и контроля государственной службы (функции организации и контроля государственной службы тоже разнесены по различным органам власти).

Для того чтобы успешно решить задачи реализации всего спектра антикоррупционной реформы в России необходимо, чтобы деятельность специализированного антикоррупционного органа с самого начала его деятельности строилась на следующих базовых принципах:

- **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. Таким правовым актом может стать федеральный закон Российской Федерации или Указ Президента Российской Федерации.
- **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 утверждать 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 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 мони-

торингу 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 отчетности органа перед обществом. Такая отчетность может иметь форму обязательных полных ежегодных отчетов, а также ежемесячных или ежеквартальных текущих отчетов.
- **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.

Все вышеперечисленные принципы в той или иной степени являются универсальными. Но в случае с созданием специализированного органа по противодействию коррупции именно в России,

возможно, потребуется учёт еще одного чрезвычайного принципа: поэтапность.

Требование поэтапности в данном случае обуславливается следующими факторами:

- Во-первых, основные институциональной антикоррупционной активности в данный момент рассредоточены, и, соответственно, на данный момент основной задачей является не создание самого специализированного органа, а сведение воедино всех, зачастую весьма разнородных, а то и полярных точек зрения о том, каким должен быть такой орган: должен ли он быть отдельным независимым институтом (например, как Счётная палата РФ), должен ли он быть встроен в систему представительных органов власти (например, Государственную Думу или Совет Федерации), или, наоборот, в уже существующую систему правоохранительных органов (например, в Прокуратуру России, МВД РФ и т.д.) или может, он должен функционировать в рамках Администрации Президента РФ.
- Во-вторых, в России на данный момент ещё не сложилось полное единое понимание того, чем должен заниматься специализированный орган по противодействию коррупции. Точки зрения на этот вопрос разнятся от: «только преследованием за коррупционные деяния» до «только антикоррупционным образованием общества». Учитывая, что для эффективного противодействия коррупции России требуется комплексное решение всех трёх основных блоков задач: преследование, предотвращение, образование, необходимо провести согласовательную работу в данном направлении с участием всех заинтересованных сторон.
- В-третьих, нельзя не учитывать специфику конкретного политического периода в России. В 2007-2008 гг. в России пройдут парламентские и президентские выборы. Совершенно очевидно, что нельзя допустить успешного и не скоординированного создания нового органа, деятельность которого (в силу того, что противодействие коррупции в такой стране как Россия, безусловно, является политически чувствительным процессом) может существенно повлиять на ход обеих избирательных компаний. Необходимо учитывать,

что задачи избирательных кампаний и задачи системного долгосрочного противодействия коррупции – по определению совершенно разные задачи. Стратегическая задача создания эффективной антикоррупционной системы в России ни в коем случае не должна стать заложницей сиюминутных политических интересов.

Таким образом, необходимо предусмотреть возможность того, что специализированный орган по противодействию коррупции в России был создан в два этапа:

- 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 так же представителей специализированных общественных организаций и экспертных институтов);
- Создание непосредственно постоянно действующего специализированного органа по противодействию коррупции.

Основными задачами координирующего органа по противодействию коррупции должны стать:

- подготовка создания специализированного органа по противодействию коррупции; и
 - подготовка национальной антикоррупционной стратегии.
- Кроме того, к задачам временного координирующего антикоррупционного органа можно отнести:
- сбор и систематизацию имеющихся данных об уровне коррупции в России;
 - проведение дополнительного углублённого исследования коррупции в органах государственной власти в России (федеральные министерства и ведомства, региональные и муниципальные органы власти);
 - сбор информации из федеральных органов государственной власти о предложениях по путям и способам противодействия коррупции и об ус-

пешном 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.

Безусловно, как и в случае с непосредственно самим специализированным органом по противодействию коррупции, необходимо, обеспечить следующие основные принципы формирования такого координирующего органа:

- Легитимность. Необходимо принятие соответствующего нормативно-правового акта, например, Указа Президента РФ.
- Представительность. В координирующем органе в обязательном порядке должны быть представлены все заинтересованные стороны.
- Публичность. Деятельность координирующего органа должна быть максимально открыта для общества и должна предусматривать проведение общественных консультаций в части реализации двух основных задач, стоящих перед ним.

Вывод

Создание специализированного органа по противодействию коррупции в России необходимо начать с создания временного координирующего органа, который подготовит создание непосредственно специализированного органа по противодействию коррупции, подготовит национальную стратегию противодействия коррупции, а так же в краткосрочной перспективе будет решать некоторые наиболее остро стоящие антикоррупционные задачи.

Структура

Несмотря на то, что непосредственная разработка структуры специализированного органа по противодействию коррупции должна стать предметом коллегиального обсуждения в рамках временного координирующего органа, исходя из спектра основных задач, кото-

рые будут стоять перед специализированным органом, можно уже сейчас рассмотреть такой вариант его структуры, который будет максимально соответствовать целям реализации национальной стратегии противодействия коррупции.

Безусловно, в структуре специализированного органа по противодействию коррупции 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.

Таблице 15: Примерная структура специализированного органа по противодействию коррупции

Руководитель специализированного органа			
Коллегиальный орган (совет, правление), в состав которого входят представители всех заинтересованных сторон (15-20 человек)			
Управление преследования	Управление предотвращения	Управление образования	Административное управление
Департамент расследования 1	Правовой департамент	Департамент общественных программ	Кадровый департамент
Департамент расследования 2	Департамент госслужбы	Департамент взаимодействия	Информационный департамент
Департамент расследования 3	Департамент по конфликту интересов	Департамент ведомственных программ	Финансовый департамент
Департамент расследования 4	Департамент госзакупок		Департамент планирования
Департамент международного сотрудничества	Департамент оценки коррупционных рисков		Департамент безопасности и аудита
Департамент координации	Департамент мониторинга и исследований		IT департамент
«Горячая линия»			

В структуре специализированного органа по противодействию коррупции должно существовать 4 управления:

- Управление преследования
- Управление предотвращения
- Управление образования
- Административное управление.

Управление преследования включает в себя:

- департаменты расследования (которых может быть несколько с учётом размеров страны; количество может определяться различными факторами, например, наличием в составе Российской Федерации 7 федеральных округов),
- департамент координации (задачей которого является координация взаимодействия с правоохранительными органами),
- департамент международного сотрудничества (в задачи которого входит координация взаимодействия с зарубежными странами как по воп-

росам выдачи и возвращения активов, так и по прочим вопросам) и

- департамент «горячей линии» (который является своего рода департаментом работы с обращениями граждан, но с несколько более широкими функциями – собранную информацию этот департамент анализирует и передает, в случае необходимости, департаментам расследования или в иные департаменты; так же в его функции входит отслеживание публикаций в средствах массовой информации, создание непосредственно «горячих линий» в регионах страны и т.д.).

Управление предотвращения включает в себя:

- правовой департамент (который занимается подготовкой законодательных инициатив, связанных со всем спектром противодействия коррупции, а так же даёт правовые заключения в случае необходимости),

- департамент государственной службы (который занимается контролем за исполнением законодательства о государственной службе, собирает и анализирует предоставляемую государственными служащими информацию об их доходах и собственности и т.д.),
- департамент по конфликту интересов (который занимается сбором информации о случаях возникновения конфликта интересов, даёт государственным служащим соответствующие консультации и т.д.),
- департамент госзакупок (который следит за соблюдением принципов прозрачности в процессе государственных и муниципальных закупок, консультирует государственные и муниципальные органы по соответствующим вопросам и т.д.),
- департамент оценки коррупционных рисков (который проводит мониторинг наиболее уязвимых для коррупции сфер государственного управле-

ния, анализирует нормы законодательства на предмет наличия в них коррупционных рисков и т.д.),

- департамент мониторинга и исследований (проводит национальные, региональные, ведомственные исследования коррупции, ведет постоянный мониторинг общественного мнения и т.д.).

Управление антикоррупционного образования включает в себя:

- департамент общественных программ (который разрабатывает и проводит образовательные программы, направленные на различные сектора общества, готовит образовательные программы для школ, проводит специальные кампании, готовит медийные программы и т.д.),
- департамент ведомственных программ (который готовит специальные программы по этике государственной службы, судебной этике, этике правоохранительной службы, деловой этике, проводит специальные образовательные программы в органах государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях и т.д.),

- департамент взаимодействия (деятельность которого направлена на взаимодействие с институтами гражданского общества, с бизнес сообществом, со средствами массовой информации и т.д.).

Административное управление включает в себя:

- кадровый департамент (который занимается подбором и подготовкой кадров для специализированного органа),
- информационный департамент (который занимается информированием общества о деятельности специализированного органа как через средства массовой информации, так и через собственный вебсайт, а так же осуществляет функции пресслужбы),
- финансовый департамент,
- департамент планирования (который с учётом информации, получаемой из всех прочих управлений и департаментов специализированного органа, занимается текущим планированием деятельности специализированного органа, а так же подго-

товкой его регулярных содержательных отчётов),

- департамент безопасности и аудита (который отвечает за собственную внутреннюю безопасность специализированного органа и внутренний аудит его деятельности),
- IT департамент (который отвечает за системы информации и коммуникации внутри специализированного органа).

Безусловно, предлагаемая структура является весьма примерной и может варьироваться в зависимости от того, какие конкретно задачи будут поставлены перед специализированным органом и какие функции будут ему приписаны. В основу базовых элементов этой примерной структуры положены те функции и задачи, которые представляются на данном этапе наиболее актуальными для России. С другой стороны, подобная примерная структура положительно зарекомендовала себя в тех странах, где уже существуют и активно действуют специализированные органы по противодействию коррупции.

Общие выводы

Коррупция в России носит системный характер: коррупцией поражена как повседневная жизнь граждан, так и бизнес, как сфера государственного управления, так и политическая и судебная системы.

Уровень коррупции в России чрезвычайно высок, а потери от коррупции исчисляются миллиардами рублей.

Коррупцией поражены все сектора государственного управления. Особенно необходимо обратить внимание на высокий уровень коррупции в правоохранительной системе и системе социального обеспечения граждан.

Граждане России очень низко оценивают уровень эффективности антикоррупционной деятельности государства и с пессимизмом смотрят на перспективы этой деятельности.

В России отсутствует единая стратегия противодействия коррупции, но наличествует высокий уровень востребованности такой стратегии.

В России отсутствует единый центр координации антикоррупционной деятельности.

России требуется срочное создание 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 по путям и способам 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 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 так же 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, коллеги-

альности, представительности, прозрачности, координации, независимости финансирования и учёта мирового опыта.

Структура независимого органа по противодействию коррупции 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.

Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

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 систе-

мы, 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 систему финанси-

рования 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.

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 качествен-

ному 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 пытаюсь 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.

Виды коррупции в образовании

В этом разделе описываются основные виды коррупции, встречающиеся в образовательных системах, разделен-

ные на пять основных областей: решения о стратегии, финансирование, за-

купки, кадровая политика, и сам образовательный процесс.

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 г.г. в России было основано 392 частных высших учебных заведения, но только одна треть из них была сертифицирована Министерством образования.¹

¹

1. Canning (2004), стр. 15.

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. Рейникка 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 г.г. 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 большую, 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.

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.²

Персонал

Как отмечает Оше, до 90% расходов на образование составляют зарплаты, а недавнее исследование показывает, что в подавляющем большинстве стран зарплаты составляют более 70% образовательных бюджетов.³ Обычно в сфере об-

2. Хейнеманн (2002), сс. 8-10.

3. Оше (2004), с. 9.

разования 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.¹

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.

1. Оше (2004), с. 12.

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 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 утечкой 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».² 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.

2. Кэннинг (2004), с. 23.

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.

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.

твенных закупок и бюджетные процессы.

Законодательство по противодействию взяточничеству и злоупотреблению служебными полномочиями

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.

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 от-

ответственный пост, действующего – за неположенные блага – во вред общественным интересам, независимо от того, является ли он/она государственным чиновником или нет.

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.

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 возможность 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».¹

1. Кэннинг (2004), с. 24.

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.

Специальные стратегии

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.

Финансирование и аудит

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 получе-

ния 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 финансирования², и разные страны занимают разные позиции в диапазоне между ними:

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».³

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

Финансирование на основе показателей

Все чаще правительства финансируют сферу образования на основе показателей, способом, определенным Лева-

2. Эта секция основана на материалах по Левачич, Доунс и др. (2004); Кэннинг (2004), приложение 1.

3. Кэннинг (2004), с. 24.

чиком, Доунс и другими 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».

*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 условий¹:

- Руководители школ и советы управляющих имеют достаточную подго-

товку 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.
- 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.²

Системы управления персоналом³

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. под-

раздел i ## page 69) 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.

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, *Финансирование и аудит*) 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 (см. подраздел *Тестирования и экзамены ##*). 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.

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 идеа-

1. Левачик Р., Доунс П. и другие. (2004), с. 144-145.

2. Кэннинг (2004), с. 25, 39.

3. Оше (2003), сс. 12-13.

ле, 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.¹ Тем не менее, в этом же отчете указывается, что большинство университетов продолжает проводить свои собственные вступительные экзамены.

Подарки и пожертвования

Помимо установления и применения ясных объективных критериев поступления и проведения экзаменов, должны быть четкие правила получения учителями подарков от учеников и родителей (см. подраздел *Профессиональные стандарты и кодексы поведения* ##), 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.

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.²

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.³

В Кодексе Поведения содержатся жесткие и ясные разъяснения как об основных принципах, так и о ситуациях – включая связанные с коррупцией – несовместимых с такими принципами.

Ограничения частных уроков

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. 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...».⁴ 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.

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, сообщаящему о нарушениях в работе администрации учебного заведения.

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

Руководство

Для успешного выполнения стратегий и мер, описанных в данных подразделах, школам и университетам жизнен-

1. Кэннинг (2004), с. 3.

2. 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.

3. 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.

4. Кэннинг (2004), р. 17.

но 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.

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 однородное 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, выполне-

ние 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~piPK:141127~theSitePK:305600,0.html>
- Халлак Дж. и Пойссон М. (2003), “Этика и коррупция в образовании”, Международный Институт Планирования Образования (ИИП), 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
- 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%2C%20Investment%20and%20Government%20Expenditure%20-%20Mauro%22
- Мейер Б. (2004), “Коррупция в секторе образования: Введение”, http://admin.corisweb.org/files/MeierB2004Corruption_Education_Intro1096553141.doc
- Оше К.Л. (2004), “Предупреждение коррупции в системе Образования: Практическое руководство”, GTZ, Эшборн 2004, <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-education.pdf>
- Рейника Р. и Свенссон Дж. (2003), “Методики исследований по замерам и объяснению коррупции”, Исследовательский отчет Всемирного Банка 3071, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entryID=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:305600,0.html>

Анализ коррупциогенности российского законодательства об образовании

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

I.

Коррупция в сфере образования в последнее десятилетие приобрела такие масштабы, что вызывает обеспокоенность всего общества. Исследования общественного мнения, проведенные в 2005 году ВЦИОМ и Фондом «ИНДЕМ»

о состоянии коррупции в системе образования свидетельствуют о том, что население воспринимает ее как угрозу национальным интересам России. Подавляющее большинство респондентов – 81,3% считает, что коррупция препятс-

твует развитию системы образования, повышению ее качества. По словам министра по образованию и науке А. Фурсенко только за год в российских государственных вузах «из рук в руки» были переданы около 2 млрд. долларов.

II.

Наиболее распространены на практике следующие коррупционные проявления в сфере образования:

- взятки при поступлении в образовательные учреждения;
- взятки или незаконные требования о внесении дополнительных денежных

сумм при сдаче (или пересдаче) экзаменов;

- злоупотребления (в частности, присвоение) бюджетных средств, выделяемых образовательным учреждениям;

- злоупотребления при расходовании денежных средств, взимаемых с родителей и учащихся на нужды образовательного учреждения
- взятки при проведении лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений.

III.

Среди основных причин коррупции в образовании называются преимущественно экономические: недостаточное финансирование образовательных учреждений, низкая заработная плата работников в сфере образования, нехватка мест в образовательных учреждениях

(например, в детских садах) и др. Однако наряду с экономическими причинами важную роль играет правовое регулирование отношений в сфере образования. Неэффективность законодательства, наличие в нем коррупциогенных норм создает почву для коррупционных право-

нарушений. В связи с этим особое значение для противодействия коррупции в сфере образования приобретает анализ коррупциогенности законодательстве об образовании, который позволил бы сформулировать конкретные рекомендации по его совершенствованию.

IV.

Отношения в сфере образования регулируются не единым кодифицированным актом, а довольно обширным кругом нормативно-правовых актов: феде-

ральными законами, постановлениями Правительства РФ, а также правовыми актами, изданными Министерством образования РФ: приказами, письмами и

т.д. (всего более 100 нормативных актов). В целях анализа на коррупциогенность представляется целесообразным

использовать следующие основные нормативно-правовые акты:

- Гражданский кодекс РФ;
- Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»;

V.

При анализе нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, выявлены следующие коррупционные факторы:

Наличие пробелов в правовом регулировании

Общим недостатком действующих законов в сфере образования (Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») является их **рамочный и декларативный характер**.

Рамочный характер данных законов обуславливается их целью, которая заключается в определении системы образования в Российской Федерации, что находит отражение в структуре этих законов. Так, Закон РФ «Об образовании» состоит из шести глав, три из которых посвящены общим вопросам системы образования, управлению системой образования и экономике системы образования. В Федеральном законе РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» также в трех из семи глав регламентируются вопросы системы высшего и послевузовского образования, управления системой высшего и послевузовского образования, экономики системы высшего и послевузовского образования.

Следствием такого законодательного решения является отсутствие в рассматриваемых законах правовых механизмов реализации прав субъектов образовательной деятельности. Права участников образовательных отношений, закрепленные в законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» носят декларативный характер:

- права и обязанности субъектов образовательной деятельности сформулированы таким образом, что они не корреспондируют (не соответствуют) правам и обязанностям других субъектов. Например, в главе V «Социальные гарантии реализации прав граждан на образование»

- Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

Закона РФ «Об 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.

- не предусмотрены конкретные меры ответственности за нарушение прав обучающихся и воспитанников. В п.3 ст.32 Закона РФ «Об образовании» перечислены основания ответственности образовательного учреждения, но при этом указывается, что образовательное учреждение несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке. В п.7 ст.51 Закона РФ «Об образовании» устанавливается: «*Ответственность за создание необходимых условий для учебы, труда, и отдыха обучающихся, воспитанников образовательных учреждений несут должностные лица образовательных учреждений в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом данного учреждения*». В п. 2 ст. 3 ФЗ «О вузовском и послевузовском образовании» указывается: «*Высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством*». Таким образом, в законодательстве об образовании не конкретизированы формы и объем ответственности образовательных учреждений и их должностных лиц.

К пробелам в законодательном регулировании образовательной деятельности следует отнести и **отсутствие в рассматриваемых законах механизмов реализации права граждан на равный доступ к образованию**. В п. 3 ст. 5 Закона РФ «Об образовании» воспроизводится и детализируется положение п. 2 ст. 43 Конституции РФ, гарантирующее общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и сред-

- Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505.

него профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Одним из элементов такого механизма может стать признание договоров на оказание образовательных услуг публичными. Это позволило бы применять к данным договорам положения ст. 426 Гражданского кодекса РФ, в которой предусматривается:

- 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.

Представляется, что перспектива выяснения в суде обоснованности отказа в приеме в образовательное учреждение может повлиять на недобросовестных руководителей образовательных учреждений и снизить количество необоснованных отказов, в том числе и связанных с вымогательством денежных средств.

Кроме того, п. 4 ст. 426 ГК РФ предусматривается право Правительства РФ издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров. Действующие примерные формы договоров об оказании платных образовательных услуг разработаны и утверждены Минобразо-

вания РФ в соответствии с п.16 Правил оказания платных образовательных услуг. Представляется, что принятие типовых форм договоров об оказании платных образовательных услуг Правительством РФ позволит в большей степени обеспечить права потребителей образовательных услуг.

Для того чтобы применять норму ст. 426 ГК РФ к отношениям с участием образовательных учреждений требуется расширить ее субъектный состав. В действующей редакции она регулирует отношения только между коммерческой организацией и потребителем. Необходимо распространить действие данной нормы и на отношения потребителей с некоммерческими организациями, в том числе, образовательными учреждениями. С этой целью следует заменить в п. 1 ст. 426 ГК слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

In order to apply the regulation stated in Article 426 of the RF Civil Code to relations between consumers and educational institutions, the number of subjects involved has to be increased. In the current version only the relations between a commercial organisation and a consumer are regulated. It is necessary to extend this regulation to the relations between consumers and non-profit organisations, including educational institutions. For this purpose the words “commercial organisations” in P. 1, Article 426 of the RF Civil Code should be changed to “profit and non-profit making organisations”.

В анализируемых законах об образовании не регламентируется **деятельность образовательных учреждений по оказанию платных образовательных услуг**.

В Законе РФ «Об образовании» разрешается оказание государственными и муниципальными образовательными учреждениями платных дополнительных образовательных услуг, не предусмотренных соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами, при этом указывается лишь на то, что платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счет бюджета (ст. 45). Право осуществлять платную образовательную деятельность предоставляется и негосударственным образовательным учреждениям (ст. 46).

В ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» прямо указывается, что высшее учебное заведение **самостоятельно** решает вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий, не противоречащих законодательству Российской Федерации и уставу данного высшего учебного заведения (п. 2 ст. 29).

Таким образом, 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.

Данные пробелы частично восполняются на уровне подзаконных нормативных актов, что представляется недостаточным для эффективного правового регулирования отношений, складывающихся между образовательными учреждениями и потребителями платных образовательных услуг на договорной основе.

Необходимо закрепить на уровне закона (Гражданского кодекса РФ или Закона РФ «Об образовании») правила о договоре оказания образовательных услуг: понятие, порядок заключения, существенные условия, вопросы исполнения, основания для расторжения, ответственность сторон по договору.

Восполнение данного пробела позволит существенно усилить защиту прав потребителей образовательных услуг.

Так, в настоящее время к договорам об оказании платных образовательных услуг применяются правила главы 39 Гражданского кодекса РФ «Возмездное оказание услуг». В ст.782 ГК РФ допускается односторонний отказ исполнителя от исполнения договора возмездного оказания услуг. Тем самым, образовательному учреждению, как исполнителю по договору об оказании платных образовательных услуг, предоставляется право в одностороннем порядке расторгнуть договор, что явно ущемляет права обучающихся и воспитанников.

Восполнение пробела в правовом регулировании отношений по оказанию платных образовательных услуг позволит устранить ряд коррупционных проявлений, связанных с незаконными взиманиями денежных средств с обучающихся, их родителей. В качестве при-

мера такого рода коррупционных проявлений можно привести следующие:

- установление отдельной платы за сдачу или передачу 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, и др.

Заполнение законодательных пробелов при помощи нормативно-правовых актов органа исполнительной власти

Наличие многочисленных пробелов в правовом регулировании отношений в сфере образования обусловило необходимость принятия подзаконных актов, причем не только на уровне постановлений Правительства РФ, но и на уровне актов Министерства образования. При этом прямых отсылок к актам Правительства РФ в Законе РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» содержится относительно не много. Однако отсутствие в законе прямого указания на необходимость принятия по конкретному вопросу актов Правительства РФ обуславливается восполнение законодательного пробела на еще более низком уровне – актами Министерства по образованию и науки РФ.

В качестве примера можно привести норму ст. 45 Закона РФ «Об образовании», допускающую оказание государственными и муниципальными учреждениями платных дополнительных образовательных услуг.

В развитие данного положения было принято следующие подзаконные акты:

- Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505;
- Инструкция о платных дополнительных услугах, оказываемых государственными и муниципальными образовательными учреждениями, ут-

вержденная приказом Минобразования РФ от 16 июня 1998 г. № 1578;

- Письмо Минобразования РФ от 25 декабря 2002 г. № 31-52-122 «О лицензировании платных образовательных услуг, предоставляемых образовательными учреждениями общего образования»;
- Приказ Минобразования РФ от 10 июля 2003 г. № 2994 «Об утверждении примерной формы договора об оказании образовательных услуг в сфере общего образования»;
- Приказ Минобразования РФ от 28 июля 2003 г. № 3177 «Об утверждении примерной формы договора на оказание образовательных услуг в сфере профессионального образования».

Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества

В Законе РФ «Об образовании» и ФЗ РФ «О высшем и послевузовском образовании» решение довольно широкого круга вопросов отнесено к компетенции учредителей. Функции учредителя образовательных учреждений федерального уровня, создаваемых Правительством РФ, осуществляются Министерством образования и науки РФ. В связи с этим довольно большое количество актов данного министерства регулирует важные вопросы образовательной деятельности.

Например, в п. 1 ст. 16 Закона РФ «Об образовании» устанавливается, что порядок приема граждан в образовательные учреждения в части, не урегулированной настоящим Законом, определяются учредителем и закрепляются в уставе образовательного учреждения. Соответственно приказом Минобразования РФ от 14 января 2003 г. № 50 был утвержден Порядок приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти.

Представляется, что данный вопрос должен решаться на уровне закона, так как он касается реализации гражданами РФ своего конституционного права на образование.

Коллизии в правовом регулировании

Согласно п. 6 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» изъятие и (или) отчуждение собственности, закрепленной за образовательным учреждением, допускаются только по истечении срока договора между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и образовательным учреждением или между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и учредителем, **если иное не предусмотрено договором.**

В п. 2 ст. 43 Закона РФ «Об образовании» устанавливается, что финансовые и материальные средства образовательного учреждения, закрепленные за ним учредителем, используются им в соответствии с уставом образовательного учреждения и изъятию не подлежат, **если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.**

Таким образом, в Законе РФ «Об образовании» по вопросу изъятия имущества у образовательного учреждения содержатся две нормы (одна – императивная, другая – диспозитивная), взаимно исключаящие друг друга. Следовательно, при решении вопроса об изъятии имущества у образовательного учреждения государственный служащий органа, выступающего от имени собственника имущества (государства или муниципального учреждения), получает возможность усмотрения, что может породить коррупционное правонарушение.

Согласно п. 7 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» филиалы, отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично правомочия юридического лица. Аналогичная норма содержится и в п. 3 ст. 18 ФЗ «О высшем и послевузовском образовании»: «структурные подразделения высшего учебного заведения могут наделяться по доверенности полностью или частично правомочиями юридического лица в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения».

Приведенные нормы законов об образовании противоречат п. 3 ст. 55 ГК РФ. Доверенность не может выдаваться на имя филиала, отделения, структурного подразделения, так как последние не обладают статусом юридического лица, что прямо закреплено в п. 3 ст. 55 ГК РФ.

Наделение полномочиями структурных подразделений образовательных учреждений необоснованно расширяет имущественную самостоятельность последних, что создает возможности для злоупотреблений со стороны руководителей таких подразделений.

Определение компетенции по формуле «вправе»

В п. 5 ст. 47 Закона РФ «Об образовании» устанавливается, что 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.

Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

Внедрение конкурсных (аукционных) процедур требуется, прежде всего, в системе высшего и послевузовского образования. В п. 4 ст. 1 ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» декларируется **«конкурсность и гласность при определении приоритетных направлений развития науки, техники, технологий, а также подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации работников».** В п.5 данной статьи предусматривается **«государственная поддержка подготовки специалистов, приоритетных направлений научных исследований в области высшего и послевузовского профессионального образования».**

Представляется, что государственная поддержка должна распределяться только на основе конкурсных процедур. Как справедливо утверждает министр образования и науки РФ А. Фурсенко, «Зону прорыва может создать постанов-

ление Правительства РФ «О государственном заказе на подготовку специалистов со средним и высшим образованием». Бюджетное финансирование должно осуществляться в рамках этого заказа»¹.

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 при зачислении в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования.

Для этого следует изложить часть вторую пункта 1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Не допускается проведение тестирования или иных форм конкурсного отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, нарушающих права граждан на получение образования соответствующего уровня».

Отсутствие общественного контроля над деятельностью образовательного учреждения

Согласно п.8 ст.41 Закона РФ «Об образовании» образовательные учреждения вправе получать дополнительные денежные средства, в том числе, за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юриди-

ческих 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.

Для реализации данного предложения требуется дополнить Закон РФ «Об образовании» следующим образом:

- Дополнить статью 41 Закона РФ «Об образовании» пунктом 11 следующего содержания:
«Образовательное учреждение обязано предоставлять годовой финансовый отчет о расходовании дополнительных финансовых средств, указанных в пункте 8 настоящей статьи, путем опубликования в средствах массовой информации либо вручения его обучающимся и (или) их родителям (законным представителям)».
- Дополнить статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» пунктом 23 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 11 статьи 41 настоящего закона».
- Дополнить пункт 1 статьи 52 Закона РФ «Об образовании» частью второй следующего содержания:
«Родители (законные представители) обучающихся вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 11 статьи 41 настоящего закона».

ренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 11 статьи 41 настоящего закона».

Предоставление легального способа обогащения за счет третьих лиц при исполнении должностных или служебных обязанностей

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 РФ допускается дарение подарков работникам воспитательных и аналогичных учреждений стоимостью до пяти минимальных оплат труда. Представляется, что данная норма носит коррупционный характер. Аналогичная норма, установленная в отношении государственных служащих уже всеми признана коррупциогенной и ее предложено исключить из Гражданского кодекса РФ. Однако простое исключение рассматриваемых положений из Гражданского кодекса РФ явно недостаточно, необходимо установить императивный запрет на дарение подарков независимо от их стоимости указанным категориям лиц, чтобы в сознании людей данные действия четко ассоциировались с коррупционными правонарушениями.

С этой целью необходимо внести следующие изменения и дополнения в ст.575 ГК РФ:

- Исключить пункты 2 и 3 из статьи 575 ГК РФ.
- Дополнить статью 575 ГК РФ частью второй следующего содержания:
«Не допускается дарение независимо от стоимости дара:
 - государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;
 - работниками лечебных, воспитательных, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, в отношении которых указанными учреждениями осуществляется деятельность по лечению, содержанию, воспитанию или образованию, родителями (законными представителями), супру-

1. Газета, 23.11.2005 г.

гами и родственниками этих граждан».

Широта дискреционных полномочий

Согласно п.10 ст.33 Закона РФ «Об образовании» требования экспертизы, проводимой при лицензировании обра-

зовательной деятельности, не могут превышать **среднестатистических показателей** для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение.

При этом содержание категории «среднестатистические показатели» не раскрывается ни в самом законе, ни в иных правовых актах. Остается не ясным также на какой орган возложена

обязанность исчислять данный среднестатистический показатель или устанавливать методiku его исчисления. В этих условиях требования экспертизы при лицензировании могут быть как завышены, так и занижены, что и обуславливает широту дискреционных полномочий у экспертной комиссии.

VI.

Анализ коррупциогенности законодательства в сфере образования позволил выявить наличие в Законе РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» довольно широкий круг коррупционных факторов. На этом основании можно сделать вывод о необходимости реформирования действующего законодательства об образовании.

Возможно несколько вариантов приведения действующего законодательства об образовании в соответствие с требованиями современного российского общества, в том числе и в отношении коррупции.

Первый вариант – принятие Кодекса РФ об образовании. Принятие такого кодекса позволило бы решить проблемы правового регулирования отношений в сфере образования в комплексе, что существенно снизило бы риск законодательных пробелов и коллизий нормативно-правовых актов. Однако работа по созданию кодекса потребует довольно продолжительного времени.

Второй вариант – принятие поправок в действующие законы. Именно по этому пути намеревается пойти и министр образования и науки РФ А. Фурсенко, который в своем выступлении указал на необходимость «более решительного развития федеральной социально направленной нормативно-правовой базы», имея при этом в виду изменения и дополнения в Закон РФ «Об образовании» и постановления Правительства РФ.

Несмотря на то, что в докладе был предложен ряд поправок в действующее законодательство об образовании, направленный на уменьшение коррупционных рисков в сфере образования, данный вариант трудно признать оптимальным. Действующий Закон РФ «Об

образовании» был принят в 1992 г. в условиях перехода к рыночной экономике и он не рассчитан на современные экономические и политические реалии, хотя в него 28 раз вносились поправки. Поэтому представляется целесообразным наряду с внесением поправок в действующее законодательство, инициировать вопрос о разработке и принятии нового закона об образовании.

Предлагаемые законодательные меры по устранению коррупционных рисков в законодательстве об образовании:

- Заменить в п. 1 ст. 426 ГК слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

- Изложить часть вторую пункта 1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Не допускается проведение тестирования или иных форм конкурсного отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, нарушающих права граждан на получение образования соответствующего уровня».

- Дополнить статью 41 Закона РФ «Об образовании» пунктом 11 следующего содержания:

«Образовательное учреждение обязано предоставлять годовой финансовый отчет о расходовании дополнительных финансовых средств, указанных в пункте 8 настоящей статьи, путем опубликования в средствах массовой информации либо вручения его обучающимся и(или) их родителям (законным представителям)»

- Дополнить статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» пунктом 23 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 11 статьи 41 настоящего закона».

- Дополнить пункт 1 статьи 52 Закона РФ «Об образовании» частью второй следующего содержания:

«Родители (законные представители) обучающихся вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 11 статьи 41 настоящего закона».

- Исключить пункты 2 и 3 из статьи 575 ГК РФ;

- 7. Дополнить статью 575 ГК РФ частью второй следующего содержания:

- «Не допускается дарение независимо от стоимости дара:

«Не допускается дарение независимо от стоимости дара:

- государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;

- работниками лечебных, воспитательных, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, в отношении которых указанными учреждениями осуществляется деятельность по лечению, содержанию, воспитанию или образованию, родителями (законными представителями), супругами и родственниками этих граждан».

- Исключить п.10 ст.33 Закона РФ «Об образовании».

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 коррупция 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 возможности 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 та-

ких 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 проявить 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.

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: правительство (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 закупоч-

ной 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 искажать или скрывать ее от заказчика

таким образом, что агенту удастся повлиять на результат закупочного процес-

са, и, в то же время, держать заказчика в неведении.

Как использовать регулирование закупочной деятельности в борьбе с коррупцией

В традиционной, вертикальной схеме бюрократии, под контролем за её действиями бюрократии 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 ответа 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, её 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 рас-

смотреть 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.

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 перекаладывание ответственности и, следовательно, подотчетности с политической на техническую сферы (см. выше). С точки 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.

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 деятель-

ность 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.

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-тендером, 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.

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.

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 ни-

же 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, неоглашенным по несоответствию, причин отказа.

Критерии присуждения

При определении критериев присуждения принципы прозрачности действуют схожим образом для того, чтобы критерии, применяемые агентом, были известны. Таким образом, закупочная 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 некото-

рыми 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 закупочная 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.

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.

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 регули-

рующий 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.

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.

Беспристрастность

Регулирование закупочной деятельности также ставит своей целью уменьшить количество случаев потенциального конфликта интересов в контексте закупок и предусматривает положения о беспристрастности и конфиденциальности. В некоторых случаях правила

требуют от участников процесса закупок (в частности, имеющих отношение к оценочной деятельности) подписания декларации, гарантирующей их беспристрастность. 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).

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 должностных 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.

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

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 осу-

ществляется 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».

Отстранение

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

ти 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 отдельных 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, подпадающих жесткому контролю (это объ-

ясняет, 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 ситу-

ация, 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 взяткодателя 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.

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.

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 возможности, 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.

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 ве-

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.

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 корумпированный 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. «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.

Анализ коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках

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

1.

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, Федеральный закон «О размещении заказов»), вступивший в силу 1 января 2006 года, установил единообразный порядок размещения государственных и муниципальных заказов. Закон позволил упорядочить в соответствии с едиными правилами ранее разобщенные системы закупок продукции, функционирующие на федеральном и региональном уровнях государственного управления, а также на муниципальном уровне.

Федеральный закон «О размещении заказов» распространяется на те области, экономических и административных отношений, в которых потенциальная возможность коррупции намного выше, чем в остальных, поскольку они связаны с распоряжением бюджетными средствами. Подобному отраслевому законодательному акту должна быть присуща дополнительная, особая функция – антикоррупционная. Соответственно, Федеральный закон «О размещении заказов» должен содержать положения направленные на предупреждение коррупции.

В смысле антикоррупционных требований Федеральный закон «О размещении заказов» принадлежит к числу российских законов «нового поколения». Он исходит из широкого понимания антикоррупционного законодательства как системы нормативных положений, не допускающих коррупции, и опирающихся том числе на превентивные антикоррупционные нормы.

Одна из целей Закона – приведение законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в соответствие с международными нормами, в том числе, с точки зрения предупреждения коррупции.

Так, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года особо выделены антикоррупционные требования к регулированию сферы публичных закупок (ч. 1 ст. 9): создание надлежащих систем закупок должно основываться на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений.

Такие системы затрагивают среди прочего следующее:

- публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к

участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов с тем, чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

- установление заблаговременно условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов и их опубликование;
- применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках;
- эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования для обеспечения средств правовой защиты в случае несоблюдения правил и процедур, установленных согласно настоящему пункту;
- Меры регулирования в надлежащих случаях вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки.

2.

Анализ Федерального закона «О размещении заказов» показал, что многие его нормы имеют антикоррупционную направленность и способны обеспечить превентивные меры по противодействию коррупции.

Превентивными антикоррупционными можно считать нормы данного закона, посредством которых зафиксированы следующие положения:

- закреплена система правовых норм, обеспечивающих прозрачность и гласность осуществления закупок, в том числе посредством легализации применения информационных технологий;
- предусмотрены: осуществление всех необходимых публикаций в жестко установленные сроки в официальных СМИ и на официальных сайтах в сети Интернет, размещение в электронном виде конкурсной документации, электронный способ подачи заявок, проведение электронных аукционов, предоставление публичного доступа к сведениям, которые содержатся в реестрах контрактов и реестре недобросовестных поставщиков, размещенных на официальных сайтах в сети Интернет, и т.д. (на официальном сайте должны предоставляться все сведения о ходе размещения заказа – от извещения о закупке – до сведений о поставщике и государственном контракте по итогам размещения заказа);
- произведена четкая правовая регламентация механизма осуществления закупок;
- закреплена возможность размещения заказа путем проведения торгов в форме конкурса (открытый или закрытый), аукциона (открытый, в том числе в электронной форме, или закрытый); исключения перечислены непосредственно в

данном Федеральном законе (запрос котировок, у единственного источника, на товарных биржах);

- узаконены новые формы 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: претендентом на заключение государственного или муниципального контракта может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель;
- узаконена практика участия в торгах не только производителей, но и их уполномоченных представителей, либо торгово-сбытовых организаций;
- установлен исчерпывающий перечень требований, которые предъявляются ко всем участникам размещения заказов; предусмотрено, что заказчик не вправе возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям;
- установлен перечень критериев, по которым при проведении конкурсов может производиться оценка предложений участников размещения заказов;
- определена возможность установления денежного обеспечения заявок на участие в торгах и обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов;
- предусмотрена возможность досудебного обжалования действий госу-

дарственных и муниципальных заказчиков.

По данным Министерства экономического развития и торговли РФ отмечается положительная динамика основных показателей, характеризующих ситуацию с размещением заказов: «В результате анализа сопоставимых показателей размещения заказов за I полугодие 2005 года и за I полугодие 2006 года (по данным Федеральной службы государственной статистики) прежде всего, обращает на себя внимание увеличившиеся в 1,5 раза объемы государственных закупок (878 млрд. рублей по сравнению с 575 млрд. рублей). Почти на 8 % увеличился удельный вес контрактов, заключенных по результатам торгов. На 9 % снизился удельный вес контрактов, заключенных с единственным поставщиком. Данные статистической отчетности за II квартал 2006 г. продемонстрировали увеличение экономики почти в 3 раза по сравнению с показателями I квартала. В качестве положительного факта можно отметить, что в 86 субъектах Российской Федерации созданы официальные сайты для размещения информации о размещении заказов, в 59 субъектах (из 71, представившего информацию) определены официальные печатные издания для публикации информации о размещении заказов), в половине субъектов созданы и успешно работают органы, уполномоченные на размещение заказов, уполномоченные контрольные органы¹.

1. Проект устного доклада заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации А.В.Шаронова на заседании Правительства РФ 28 сентября 2006 г. на тему: «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». <http://www.economy.gov.ru/wps/portal>.

3.

Тем не менее, приходится констатировать, что на данном этапе российскому законодательству о государственных закупках все еще свойственны противоречивость и фрагментарность, а также серьезные пробелы, что создает предпосылки для коррупции в процессе правоприменения. Можно выявить ряд норм, которые отвечают признакам коррупци-

огенных факторов и рисков. Подобные нормы создают дополнительные условия для коррупционных отношений в сфере государственных закупок.

Необходимо отметить, что при подготовке данного доклада применялась Методика анализа коррупционности законодательных актов, которую представила эксперт проекта

Э.В. Талапина (в первую очередь, определение коррупционности и типология коррупционных факторов). Возможность и целесообразность использования Методики объясняется тем, что законодательство в сфере регулирования государственных и муниципальных закупок имеет комплексный характер, содержит как публич-

но-правовые норм, так и частно-правовые нормы.

В соответствии с данной Методикой под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов.

В законодательстве о государственных и муниципальных закупках можно выделить следующие коррупционные факторы:

Коллизии нормативных правовых актов

В первую очередь следует указать на противоречия норм двух основных законодательных актов, регулирующих сферу государственных закупок – Федерального закона «О размещении заказов» и Бюджетного кодекса РФ.

Так, Федеральным законом «О размещении заказов» (ч. 2 ст. 1) установлено, что предусмотренные в нем процедуры размещения заказов должны применяться при осуществлении государственных и муниципальных закупок, за исключением случаев, если такие товары, работы, услуги поставляются, выполняются, оказываются на сумму, не превышающую установленного Центральным Банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке. В настоящее время этот предел составляет 60 тыс. рублей¹.

В статьях 70-71 Бюджетного кодекса РФ, регулирующих расходы бюджетных учреждений, содержатся императивные нормы, предписывающие бюджетным учреждениям осуществлять исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда² (а не 60 тысяч рублей, как указано в Федеральном законе «О размещении заказов»³).

Данное противоречие является коррупционно опасным. Оно вызывает в правоприменительной практике нераз-

решимые легальным путем вопросы о пределах и порядке расходования государственным или муниципальным учреждением выделенных по смете денежных средств на закупку товаров (работ, услуг) для обеспечения собственной деятельности.

Данная коллизия не нашла до настоящего времени законодательного разрешения. В этой связи Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации принял Постановление от 22 июня 2006 г. № 24, в котором обязанность бюджетного учреждения осуществлять закупки в соответствии с процедурами, установленными Федеральным законом «О размещении заказов», определяется исходя из того, для каких нужд производится закупка: для государственных нужд или для собственных нужд бюджетного учреждения. В случае если бюджетное учреждение осуществляет приобретение товаров, работ и услуг для собственных нужд, при закупке на сумму, не превышающую 2000 минимальных размеров оплаты труда, оно вправе не применять процедуры размещения заказов, установленные Законом.

Фактически подобное разрешение указанной коллизии Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ усиливает коррупционный риск, поскольку оно «санкционирует» уход от зафиксированных в Законе конкурентных процедур размещения заказов. В этой связи возможно возвращение к коррупциогенной ситуации, сложившейся в сфере государственных закупок до вступления в действие настоящего Федерального закона и связанной с «дроблением» заказов в целях ухода от конкурсных процедур.

Указанную коллизию необходимо разрешить законодательным путем. В этой связи целесообразно предусмотреть внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ во избежание противоречий с положениями Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Необходимо точно и единообразно определить сумму контракта, начиная с которой для заключения таких контрактов необходимо размещать заказы в соответствии с процедурами, предусмотренными данным законом.

Следует указать на противоречия положений Федерального закона «О размещении заказов» Основам законода-

тельства Российской Федерации о нотариате.

Федеральный закон «О размещении заказов» предусматривает право 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. При этом закон требует предоставления в соответствующих случаях оригиналов либо нотариально заверенных копий документов, например, выписку из единого государственного реестра юридических лиц или нотариально заверенную копию такой выписки, копии документов, удостоверяющих личность (для иных физических лиц), надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством соответствующего государства (для иностранных лиц).

Такие требования Федерального закона «О размещении заказов» в электронном виде невыполнимы, поскольку они не соответствуют положениям Основ законодательства о нотариате, которые ориентированы исключительно на бумажную форму документов и нотариального удостоверения электронных документов не предусматривают. Кроме того, в российском законодательстве отсутствует единое представление о том, что является оригиналом, а что копией документа в электронном виде. Применительно к процедурам государственных и муниципальных закупок Федеральный закон ситуацию не проясняет. Данная проблема также не может быть также разрешена, исходя из общих законодательных норм, поскольку в законодательстве РФ не разработаны универсальные правовые конструкции электронного документа, его оригинала и копии.

Таким образом, на практике реализовать правомерным путем участником размещения заказа предоставленное ему законом право подачи заявок в электронном виде не представляется возможным. Указанная коллизия искусственно сужает круг участников, находящихся в разных городах России, и существенно ограничивает конкуренцию при размещении заказов. Кроме того, ограничиваются возможности судебной защиты прав и законных интересов участников. В силу требований процессуального законодательства письмен-

1. Согласно Указанию Центрального банка Российской Федерации от 14 ноября 2001 г. № 1050-У.

2. С 1 мая 2006 года минимальный размер оплаты труда составляет 1100 рублей в месяц.

3. http://iv2.garant.ru/SESSION/S__fRQk2Q5n/PILOT/990,0.

ные доказательства должны представляться в суд в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии (ч. 8 ст. 75 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

В данном случае совместно «работают» и усиливают друг друга несколько коррупционных факторов: коллизия законодательных норм, завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, и наличие пробела в регулировании.

Для устранения данных коррупционных факторов можно порекомендовать разработку соответствующих изменений и дополнений и внесение их в Основы законодательства РФ о нотариате. Тем более что нотариальное удостоверение электронных документов требуется не только в сфере государственных закупок. Целесообразно разработать универсальные правовые конструкции электронного документа, его оригинала, копии, а также правовой режим бумажной копии электронного документа и, наоборот, электронной копии бумажного документа и т.п.

Возможен также альтернативный (и, как представляется, более быстрый) способ разрешения данной проблемы. Он состоит в том, чтобы изъять из Федерального закона «О размещении заказов» требования нотариального удостоверения применительно к электронным документам, если они подписаны электронной цифровой подписью в соответствии с процедурами, предусмотренными Законом РФ «Об электронной цифровой подписи».

Необходимо указать и на коллизии норм в самом Федеральном законе «О размещении заказов». Например, статьей 36 Закона предусмотрено, что аукционная комиссия рассматривает заявки на участие в аукционе на соответствие требованиям, установленным документацией об аукционе, и соответствие участников размещения заказа требованиям, установленным в соответствии со статьей 11 Закона. При этом срок рассмотрения заявок не может превышать пяти дней со дня окончания подачи заявок на участие в аукционе. Соблюдение указанных сроков рассмотрения заявок на соответствие участников размещения заказа требованиям статьи 11 Закона затруднительно, учитывая, что указанные сведения по запросу заказчика соответствующие органы и организации обязаны предоставить в течение десяти дней. Данная норма создает возможнос-

ти для ухода от тщательной проверки участников под влиянием коррупционных стимулов.

Пробелы в регулировании и заполнение законодательных пробелов при помощи нормативных правовых актов органов исполнительной власти

Представляется целесообразным проанализировать наличие в законодательстве о государственных закупках таких коррупционных факторов как пробелы в регулировании и заполнение законодательных пробелов при помощи нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

В статье 16 Федерального закона «О размещении заказов» зафиксированы правовые условия реализации принципов открытости, гласности и доступности информации в области размещения заказов. Среди важнейших условий установлена обязанность высших органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местной администрации определить официальные сайты Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов. Указанная обязанность установлена в целях обеспечения заинтересованным лицам равных условий доступа к информации о закупках, которая должна быть доступна для ознакомления без взимания платы. На официальных сайтах в открытом доступе должны быть размещены также предусмотренные Законом реестры, которые также служат источниками данных о закупках. Речь идет о реестрах государственных и муниципальных контрактов и реестре недобросовестных поставщиков.

Однако правоприменительная практика сталкивается с целым рядом неурегулированных вопросов и проблем как процедурного, так и технологического характера. Например, возникают следующие вопросы: каков порядок размещения информации на официальном сайте, 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, наконец, какова

ответственность уполномоченного органа, в ведении которого находится официальный сайт.

До сих пор не разработаны требования к технологическим и программным средствам обеспечения пользования официальным сайтом, несмотря на то, что многие официальные сайты уже функционируют. «Анализ динамики количества извещений, размещенных на официальном сайте Российской Федерации, показал, что от 2000 за месяц в феврале количество извещений выросло до 20 000 за месяц в сентябре. Среднесуточный показатель посещений официального сайта с 5000 в январе вырос до 300 000 в сентябре. В настоящее время на сайте зарегистрировано порядка 12 тысяч государственных заказчиков, распорядителей бюджетных средств и специализированных организаций».¹

Без урегулирования указанных выше вопросов не работает в полной мере механизм реализации норм, гарантирующих открытость, гласность и доступность информации в области размещения заказов. Как известно, отсутствие прозрачности закупочных процедур является сильнейшим коррупционным фактором в сфере государственных закупок.

Здесь необходимо добавить, что закон «О размещении заказов» не предусматривает возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению официального сайта, несмотря на то, что содержит антикоррупционную норму, посвященную обжалованию действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

Усилению названного коррупционного риска способствует и то обстоятельство, что законом «О размещении заказов» не предусмотрены нормы, посвященные контролю за соблюдением законодательства РФ о размещении заказов уполномоченным органом исполнительной власти по ведению официального сайта. Хотя такой контроль установлен в отношении заказчика, уполномоченного органа или специали-

1. Проект устного доклада заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации А.В.Шаронова на заседании Правительства РФ 28 сентября 2006 г. на тему: «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». <http://www.economy.gov.ru/wps/portal/>.

зированной организации либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

Закон заполняет указанные пробелы в регулировании путем отсылки к подзаконным нормативным правовым актам. Так, Правительством Российской Федерации должны быть установлены:

- порядок пользования официальными сайтами и требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами (ч. 7 ст. 16);
- порядок ведения реестров контрактов и требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальными сайтами, на которых размещаются указанные реестры (ч. 6 ст. 18);
- порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков (ч. 11 ст. 19);
- порядок пользования сайтами в сети «Интернет», на которых осуществляется проведение открытых аукционов в электронной форме, и требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами (ч. 4 ст. 41).

Следует заметить, что перечисленные нормативные правовые акты Правительства РФ к настоящему времени не приняты, что указывает и на присутствие такого коррупциогенного фактора как **Непринятие нормативного правового акта (бездействие)**.

Чрезмерная свобода ведомственного (здесь – подзаконного) нормотворчества

Наличие этого фактора открывает возможность регламентации ряда важных вопросов подзаконными нормативными актами.

Несмотря на то, что закон «О размещении заказов» детально регулирует процедуры размещения заказов, он, тем не менее, предусматривает принятие

большого количества (более 20) подзаконных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

В этой связи является оправданным регулирование нормативными правовыми актами Правительства РФ таких сугубо специальных вопросов как установление требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальными сайтами.

Вместе с тем именно в Федеральном законе, а не в нормативном акте Правительства РФ должны быть зафиксированы такие антикоррупционные нормы как возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению официального сайта и контроль за соблюдением уполномоченным органом исполнительной власти по ведению официального сайта законодательства РФ о размещении заказов.

Представляется необходимым с целью устранения коррупционных рисков внести соответствующие дополнения в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а именно: в статью 17 «Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов» и главу 8 «Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов».

Определение компетенции по формуле «вправе»

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.

При размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган вправе 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 (ч. 2 ст. 11).

Заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия вправе отстранить участника размещения заказа от участия в конкурсе или аукционе на любом этапе их проведения, если установлены следующие факты: недостоверность сведений, содержащихся в документах, представленных участником, проведение ликвидации участника – юридического лица, проведение в отношении участника процедуры банкротства; приостановление его деятельности в порядке, предусмотренном *Кодексом* РФ об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 12).

Указанная компетенция заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии по формуле «вправе» может служить благоприятным условием для вступления в коррупционные сделки и применения необъективных критериев отбора участников размещения заказа. С целью устранения данного коррупционного фактора целесообразно сформулировать компетенцию заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии по формуле «обязан».

Наличие указанных коррупциогенных норм характерно 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 (ст. 17).

Законом установлено, что федеральный орган исполнительной власти вправе осуществлять внеплановые проверки в предусмотренных Законом случаях, в том числе при поступлении информации о совершении заказчиком действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения.

Если в результате проверок выявлены нарушения заказчиком законодательства о размещении заказов, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти вправе:

- 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;
- обратиться в суд, арбитражный суд с иском о признании размещения заказа недействительным.

В случае если заказчиком, не учтены направленные ему предложения, уполномоченный федеральный орган вправе 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 вправе применить меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Итоги и предварительные предложения

Поскольку законодательств Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках

- во-первых, воздействует на сферу экономических и административных отношений, в которых отмечается повышенная потенциальная возможность коррупции;
- во-вторых, находится в стадии развития,

Представленные законодательные положения свидетельствуют о значительных правомочиях (но не обязанностях) федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов. Такая широкая компетенция по формуле «вправе» может служить благоприятным фактором для вступления в коррупционные сделки при проведении проверок и выявлении нарушений.

В целях устранения названного коррупционного фактора целесообразно внести изменения в положения статьи 17 Федерального закона «О размещении заказов» и сформулировать 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».

Завышенные требования, предъявляемые для реализации права или исполнения обязанности

Можно отметить наличие в Федеральном законе «О размещении заказов» такого коррупционного фактора как завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права или исполнения обязанности.

Так, для того, чтобы опубликовать в извещении о проведении открытого конкурса в официальном печатном издании всю необходимую по Закону информацию, в том числе полный перечень закупаемых товаров (работ, услуг),

потребуется от 20 до 300 страниц в зависимости от специфики конкурса. В соответствии с частью 4 статьи 21 Закона извещение о проведении открытого конкурса должно содержать «предмет государственного или муниципального контракта с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг и кратких характеристик такого товара (работ, услуг). Требование о подобной публикации в официальном печатном издании является обременительным с учетом также того факта, что утратил силу пункт 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 725-р о бесплатной публикации извещений о проведении конкурсов. Официальное печатное издание РФ – бюллетень «Конкурсные торги» предоставляет услуги по публикации информации только на платной основе.

Невыполнение такого обременительного условия может служить коррупционным фактором при осуществлении уполномоченным органом исполнительной власти мероприятий по контролю в сфере размещения заказов.

В этой связи в случаях, когда номенклатура по одному конкурсу достигает 300 наименований, то в публикации извещения о проведении открытого конкурса в официальном печатном издании целесообразно указывать группы товаров с учетом специфики деятельности учреждений, а полный перечень закупаемых товаров (работ, услуг) и их технические характеристики должны содержаться в конкурсной документации.

Целесообразно также отменить обременительные требования публикации в официальных печатных изданиях протоколов, составляемых в ходе размещения заказа, в связи с тем, что они размещаются на официальных сайтах.

- в третьих, сохраняет способность к воспроизводству коррупционных норм, то следует проводить постоянный целевой антикоррупционный мониторинг данного законодательства и правоприменительной практики. Целесообразно создание постоянно действующей экспертной группы для осуществления такого мониторинга.

Цели мониторинга:

- выявление положений законодательства о государственных и муниципальных закупках, которые необходимо усилить за счет внедрения норм, имеющих антикоррупционную направленность и способных обеспечить превентивные меры по противодействию коррупции;
- выявление законодательных норм, которые отвечают признакам коррупционных факторов и создают

условия для коррупционных отношений в сфере государственных и муниципальных закупок;

- выявления норм иного законодательства, которые служат коррупциогенными факторами в сфере государственных и муниципальных закупок.
- выявления типовых ситуаций в правоприменительной практике осуществления государственных и муниципальных закупок, в которых используются или могут использоваться коррупциогенные нормы;
- выработка предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство о государственных и муниципальных закупках и приведение его в соответствие с антикоррупционными требованиями.

В настоящее время в законодательстве о государственных и муниципальных закупках необходимо устранить следующие выявленные коррупционные факторы: коллизии нормативных правовых актов, пробелы в регулировании и заполнение законодательных пробелов при помощи нормативных правовых актов органов исполнительной власти, чрезмерную свободу ведомственного нормотворчества, определение компетенции по формуле «вправе», завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права или исполнения обязанности.

Для устранения данных коррупционных факторов можно рекомендовать следующее:

- Внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, устраняющие противоречия с положениями Федерального закона «О размещении заказов». Точно и единообразно определить сумму контракта, начиная с которой для заключения таких контрактов необходимо размещать заказы в соответствии с процедурами, предусмотренными данным Федеральным законом.
- Внести изменения и дополнения в Основы законодательства РФ о нотариате, легализующие процедуру нотариального удостоверения электронных документов. В этой связи целесообразно разработать универсальные правовые конструкции электронного документа, оригинала, копии, а также правовой режим бумажной копии электронного документа, электронной копии бумажного документа и т.п.
- В качестве альтернативы внесению изменений в Основы законодательства РФ о нотариате, можно рекомендовать изъять из Федерального закона «О размещении заказов» требование нотариального удостоверения применительно к электронным документам, если они подписаны электронной цифровой подписью в соответствии с процедурами, предусмотренными Законом РФ «Об электронной цифровой подписи».
- Предусмотреть возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению офици-

ального сайта и контроля за соблюдением уполномоченным органом исполнительной власти по ведению официального сайта законодательства РФ о размещении заказов. Внести соответствующие дополнения в Федеральный закон «О размещении заказов», а именно: в статью 17 «Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов» и главу 8 «Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов».

- Внести изменения в положения части 2 статьи 11 и части 4 статьи 12 Федерального закона «О размещении заказов», а именно: сформулировать зафиксированную в указанных положениях компетенцию заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии по формуле «обязан».
- Внести изменения в положения статьи 17 Федерального закона «О размещении заказов», а именно: сформулировать 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».

Перспективы развития методика антикоррупционной экспертизы законодательства (в связи с проведенным анализом коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках)

Южаков В.Н., *д-р философских наук, профессор, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок*

Предусмотренная Конвенцией Организации Объединенных Наций периодическая оценка правовых документов с целью предупреждения коррупции и борьбы с ней¹ на практике реализуется различными способами.

Недавно подготовленный Всемирным банком доклад по теме «Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции» содержит анализ опыта борьбы с коррупцией путем постоянного применения процедур анализа правил и нормативов в трех странах.² В каждой из них сформировались свои направления этой работы. В Мексике это – институциональный анализ регулирования. В Финляндии – разработка улучшенных норм и правил. В Латвии – политика участия в разработке норм и правил.

Разнообразие подходов отражает, вероятно, то, что сама эта задача достаточ-

но нова. История целенаправленного поиска ее решения и собственно решения непродолжительна. По-видимому, потребуется еще некоторое время, чтобы найти, апробировать и признать наиболее работоспособные технологии ее решения.

Поиски идут и в России. Одним из решений стала методика анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) нормативных правовых актов. Ее особенностью стало целенаправленное выявление в нормативных правовых актах группы коррупционных факторов, признанных наиболее типичными «правовыми» источниками коррупции. Методика успешно апробирована.

Однако с первого дня ее существования ставится вопрос о границах ее применимости. В частности, есть ли существенная специфика анализа коррупциогенности в отдельных сферах права? Применительно к тем или иным сферам регулирования? В отношении действующих нормативных правовых актов и их проектов? В отношении законов и подзаконных актов? Нужно ли в этой связи разрабатывать особые методики выявления коррупционных рисков?

Собственно говоря, методика в ее нынешнем виде уже стала результатом

поиска ответа на два из перечисленных вопросов. В первоначальном виде она ориентировалась на выявление коррупционных факторов в законах. Затем при ее апробации применительно к подзаконным актам была выявлена некоторая специфика. Эта специфика была учтена в нынешнем варианте методики, в которой отражены как общие для всех нормативных правовых актов требования, так и специфические требования в отношении анализа коррупциогенности подзаконных актов.

Поиск ответов на эти вопросы продолжается.

Совместный проект Совета Европы, Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции и Европейского Союза «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» также поставил перед собой задачу не только провести практическую работу по снижению коррупциогенности федерального российского законодательства, но и продолжить поиск наиболее эффективных технологий этой работы. Одной из целей проекта является дальнейшее развитие методик по оценке и предотвращению коррупционных рисков в законодательстве.

Соответственно, когда перед экспертами проекта ставилась задача анализа

1. См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Ч. 2 ст. 5

2. Доклад Всемирного банка №: 36157- RU: «Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции». Аналитическая записка. 1 октября 2006 г. Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью. Европа и Центральная Азия.

коррупционности российского законодательства в конкретных сферах – государственных закупках и образовании, они не ограничивались в выборе или разработке методик для проведения этого анализа.

Им не предписывалось пользоваться существующей методикой. Напротив, их заданием была оценка ситуации и выбор или разработка, либо доработка методик такого анализа, отражающих специфику предметной сферы регулирования. Косвенно этим решалась и задача оценки полноты, универсальности применения используемой экспертами Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Фактически перед экспертами ставилась задача определения – на основе уже достигнутого – перспектив развития методики антикоррупционной экспертизы законодательства или ее дополнения новыми методиками.

В случае с анализом законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд для большей достоверности решения этой задачи было решено провести такой анализ силами двух (основного и дополнительного) экспертов независимо друг от друга.

Такая технология (экспертиза нормативного правового акта двумя независимыми друг от друга экспертами) предусматривается и самой методикой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Основной эксперт обладал полной свободой в поиске, выборе или доработке наиболее адекватной и эффективной методики выполнения порученного ему анализа федерального закона о государственных и муниципальных закупках.

Дополнительный эксперт должен был провести анализ строго в соответствии с уже традиционной методикой анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) нормативных правовых актов.

В случае, если бы основной эксперт предложил новую (иную) или модифицированную методику анализа коррупционных рисков законодательства, это дублирование позволило бы сопоставить результаты и сравнить эффективность двух методик. Возможно, сделать выбор в пользу одной из них либо синтезировать их.

В случае, если бы основной эксперт воспользовался традиционной методикой антикоррупционной экспертизы, его прежний опыт, свежий взгляд на методику должен был помочь увидеть ее слабые стороны, точки ее дальнейшего развития, доработки.

В любом случае экспертиза, проведенная силами двух экспертов независимо друг от друга, должна помочь повысить достоверность анализа коррупционных рисков российского законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Результаты таковы.

Основным экспертом, в соответствии с заданием, была оценена потребность в выработке дополнительных технологий анализа. У него есть большой опыт общей правовой экспертизы законодательства. У него не было предшествующего опыта применения методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, который мог бы предопределить его выбор в ее пользу.

Тем не менее, судя по подготовленному основным экспертом заключению по результатам проведенного им анализа коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках, им не обнаружено оснований для поиска или разработки иной технологии (методики) такого анализа. Выбор был сделан в пользу методики антикоррупционной экспертизы. По мнению основного эксперта, «возможность и целесообразность использования Методики объясняется тем, что законодательство в сфере регулирования государственных и муниципальных закупок имеет комплексный характер, содержит как публично-правовые норм, так и частно-правовые нормы».

В результате анализ коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках проведен основным экспертом на основе традиционной для Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции методики антикоррупционной экспертизы (анализа коррупционности) нормативных правовых актов.

Тем самым на данном этапе развития технологий анализа коррупционных рисков законодательства подтверждена универсальность методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

По крайней мере, в двух отношениях. Применительно к сфере государственных и муниципальных закупок. И, одновременно, применительно к действующим федеральным законам. Последнее обстоятельство важно, так как до сих пор методика применялась для антикоррупционной экспертизы только проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, эксперты воспользовались одной и той же методикой, несмотря на то, что у одного из них был выбор и задача найти что-нибудь новое и, возможно, более эффективное.

Сравнение заключений (см.: приложение 1) позволяет сделать некоторые выводы о перспективах (задачах) развития методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Для сравнения использовалась традиционная для методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов таблица «Оценка наличия в анализируемом НПА коррупционных факторов и проявлений коррупционности».

При применении методики таблица обычно используется:

- Для обеспечения полноты, системности анализа и самопроверки эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу. В процессе анализа, во-первых, каждая норма нормативного правового акта (или его проекта) должна быть проверена на наличие каждого коррупционного фактора или иного проявления коррупционности. Во-вторых, в заключение работы весь нормативный правовой акт может быть проверен на наличие каждого коррупционного фактора или иного проявления коррупционности.
- Для сравнения результатов антикоррупционной экспертизы, проводимой разными экспертами, для внешней проверки достоверности результатов антикоррупционной экспертизы или анализа коррупционности нормативного правового акта, проводимого его разработчиками.
- Для составления сводного заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, если она проводилась силами нескольких экспертов.

Таблица используется также для освоения методики проведения антикоррупционной экспертизы специалистами и экспертами вновь привлекаемыми к этой работе.

В данном случае таблица позволяет сопоставить результаты работы экспертов, применявших одну и ту же методику, но обладающих разным опытом общей правовой экспертизы и применения самой методики антикоррупционной экспертизы. У основного эксперта есть значительный опыт правовой экспертизы и юридической практики в сфере государственных и муниципальных закупок, но не было опыта использования методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Выводы по результатам сравнения таковы.

Оба эксперта выделили в проанализированном законе определенное количество коррупционных факторов и пришли к выводу о необходимости его доработки с целью устранения этих коррупционных факторов. По мнению основного эксперта: «В настоящее время в законодательстве о государственных и муниципальных закупках необходимо устранить следующие выявленные коррупционные факторы: коллизии нормативных правовых актов, пробелы в регулировании и заполнение законодательных пробелов при помощи нормативных правовых актов органов исполнительной власти, чрезмерную свободу ведомственного нормотворчества, определение компетенции по формуле «вправе», завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права или исполнения обязанности». Мнение дополнительного эксперта: «Общий вывод антикоррупционной экспертизы – применение действующей редакции анализируемого закона позволяет недобросовестным представителям государственной (муниципальной) стороны совершать коррупционные сделки и вступать в коррупционные сговоры».

При этом из 12 коррупционных факторов в законе, на которые указывает

основной эксперт, 5 выделены также и дополнительным экспертом. Из 100 коррупционных факторов, выявленных дополнительным экспертом, на 5 указывает также и основной эксперт.

Последующая работа над сводным заключением по результатам антикоррупционной экспертизы, подготовка рекомендаций о изменениях в закон, необходимых для устранения коррупционных факторов, позволит обсудить обоснованность выделения каждого из выделенных экспертами коррупционных факторов и прийти к согласованному решению по их признанию или не признанию.

Однако, независимо от этого, проведенное сравнение позволяет сделать вывод о некоторых точках роста (направлениях доработки) применявшейся методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Необходимо более определенно и жестко установить обязательность проверки каждой нормы анализируемого нормативного правового акта на наличие каждого коррупционного фактора.

Также как и обязательность контрольной процедуры – проверки наличия каждого коррупционного фактора во всем нормативном правовом акте.

В практике применения этих процедур постоянными экспертами данные требования (в большей мере, первое из них) реализуются де-факто. В какой-то мере они прививаются тем, кто привлекается к проведению антикоррупционной экспертизы, через методику проведения тренингов по освоению методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Очевидно, необходимо, чтобы эти требования предписывались и самой методикой антикоррупционной экспертизы.

Прежний опыт и данное сравнение результатов антикоррупционной экс-

пертизы федерального закона о государственных и муниципальных закупках двумя экспертами показывают, что на проводимый экспертами анализ очень сильно влияет предыдущая юридическая практика. Особенно, если она прямо относится к сфере регулирования анализируемого нормативного правового акта. При этом, чем богаче эта практика и выше квалификация эксперта в этой сфере, тем большее их влияние на анализ коррупционности нормативного правового акта. Эксперт естественным образом видит и выделяет те, коррупционные факторы, которые в соответствии с его опытом являются реально значимыми. И, наоборот, оставляет без внимания те, которые не обнаруживались в его практике либо не были значимыми. По-видимому, эти обстоятельства повлияли на работу основного эксперта. Однако, коррупционные факторы, не встречавшиеся в практике эксперта или не используемые в коррупционных целях сегодня, вполне могут встретиться или стать основой коррупционных деяний завтра.

Смысл методики антикоррупционной экспертизы, прежде всего, в том, чтобы выявить все коррупционные факторы, независимо от того, замечено ли их использование в коррупционных целях на данный момент. Дополнительный эксперт, очевидно, действовал, руководствуясь этой установкой.

Методика антикоррупционной экспертизы нормативных создавалась как инструмент выявления и устранения всех типичных коррупционных факторов и во всех нормах анализируемых нормативных правовых актов. Усиление ориентирующих на это требований методики сделает ее более результативным инструментом снижения коррупционности российского законодательства.

Приложение 1. Сравнительная таблица результатов анализа коррупциогенности (антикоррупционной экспертизы) Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных»

Table 1: Оценка наличия в анализируемом НПА коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности

		Коррупционный фактор, проявление коррупциогенности	Статья НПА, в которой обнаружен коррупционный фактор	
			Основной эксперт	Дополнительный эксперт
А	1	Широта дискреционных полномочий		Ст. 9 ч. 3; Ст. 11 ч. 2; Ст. 12 ч. 3; Ст. 12 ч. 4; Ст. 21 ч. 4 п. 10; Ст. 22 ч. 4 п.п.14 и 15; Ст. 24 ч. 3; Ст. 26 ч. 7; Ст. 27 ч. 1; Ст. 28 ч. 2; Ст. 28 ч. 4; Ст. 28 ч. 6; Ст. 29 ч. 2; Ст. 31 ч. 1; Ст. 34 ч. 2; Ст. 35 ч. 8; Ст. 38 ч. 2; Ст. 40 ч. 1; Ст. 41 ч. 13; Ст. 45 ч. 3; Ст. 47 ч. 7; Ст. 50 ч. 1; Ст. 52 ч. 1; Ст. 55.1 ч. 1; Ст. 60 ч. 4
	2	Определение компетенции по формуле «вправе»	Ст. 11 ч. 2; Ст. 12 ч. 4; Ст. 17	Ст. 7 ч. 9; Ст. 15 ч. 1; Ст. 17 ч. 4; Ст. 17 ч. 8; Ст. 17 ч. 12; Ст. 17 ч. 13; Ст. 28 ч. 5; Ст. 32 ч. 2.
	3	Завышенные требования к лицу для реализации права	Ст. 21 ч. 4	Ст. 11 ч. 1 п.1; Ст. 12 ч. 1 Par.1; Ст. 25 ч. 3; Ст. 25 ч. 6; Ст. 35 ч. 2; Ст. 51 ч. 2; Ст. 52 ч. 3; Ст. 57 ч. 6; Ст. 58 ч. 2; Ст. 58 ч. 3
	4	Злоупотребление правом заявителя		Ст. 25 ч. 9; Ст. 61 ч. 1
	5	Свобода подзаконного нормотворчества	Ст. 16; Ст. 18 ч. 6; Ст. 19 ч. 11; Ст. 41 ч. 4	Ст. 2 ч. 2; Ст. 2 ч. 3; Ст. 4 ч. 2; Ст. 10 ч. 4; Ст. 11 ч. 3; Ст. 13 ч. 3; Ст. 13 ч. 4; Ст. 15 ч. 1; Ст. 16 ч. 7; Ст. 18 ч. 6; Ст. 19 ч. 11; Ст. 28 ч. 7; Ст. 30 ч. 1; Ст. 31 ч. 1; Ст. 39 ч. 1; Ст. 41 ч. 4; Ст. 45 ч. 4; Ст. 48 ч. 3; Ст. 56 ч. 2
	6	Юридикологическая коррупциогенность		Ст. 7 ч. 4; Ст. 34 ч. 3; Ст. 47 ч. 7
	7	Принятие НПА «сверх компетенции»		
	8	Заполнение законодательных пробелов		
Б	9	Наличие пробела	Ст. 16; Ст. 18 ч. 6; Ст. 19 ч. 11; Ст. 41 ч. 4	Ст. 6 ч. 2; Ст. 15 ч. 2; Ст. 29; Ст. 37 ч. 2; Ст. 37 ч. 3; Ст. 41
	10	Отсутствие административных процедур		Ст. 7 ч. 4; Ст. 7 ч. 10; Ст. 9 ч. 6; Ст. 11 ч. 6; Ст. 21 ч. 4 Par.12; Ст. 28 ч. 3; Ст. 28 ч. 15; Ст. 37 ч. 15; Ст. 38 ч. 3; Ст. 45 ч. 5; Ст. 52 ч. 9; Ст. 53 ч. 3; Ст. 54 ч. 6
	11	Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур		Ст. 42 ч. 5; Ст. 48 ч. 3; Ст. 55 ч. 2
	12	Отсутствие запретов и ограничений для служащих		
	13	Отсутствие ответственности служащих		
В	14	Отсутствие контроля за служащими		
	15	Ложные цели и приоритеты		
	16	Нормативные коллизии	Ст. 1 ч. 2; Ст. 25 ч. 2; Ст. 35 ч. 4; Ст. 36 со Ст. 11	Ст. 8 ч. 2 from ч. 4 Ст. 11; Ст. 9 ч. 7; Ст. 9 ч. 7.1; Ст. 10 ч. 6; Ст. 11 ч. 2 п. 2 from Ст. 19; Ст. 21 ч. 5; Ст. 26 ч. 2 со ст. 22 ч. 4 п. 9, а также ст. 21 ч.4 п. 9, 6, ст. 22 ч.4 п. 13, частью 2 статьи 2
	17	«Навязанная» коррупциогенность		

Table 1: Оценка наличия в анализируемом НПА коррупционных факторов и проявлений коррупционности

		Коррупционный фактор, проявление коррупционности	Статья НПА, в которой обнаружен коррупционный фактор	
			Основной эксперт	Дополнительный эксперт
Г	18	Формально-техническая коррупционность		
	19	Непринятие НПА	(Ст. 16; Ст. 18 ч. 6; Ст. 19 ч. 11; Ст. 41 ч. 4) – замечание в отношении Правительства РФ	
	20	Нарушение баланса интересов		Ст. 9 ч.с 9 and 10
Другие коррупционные факторы				
Нарушение режима транспарентности				Ст. 30 ч. 5

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы Федерального закона от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Федеральный закон от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» проанализирован в соответствии с Методикой анализа коррупциогенности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006). Целью анализа является выявление в законопроекте положений, прямо или косвенно способствующих коррупции.

Поскольку заказчиком в отношениях закупок является лицо, принадлежащее к государственному (муниципальному) сектору, в ходе анализа к нему напрямую применялась административно-правовая терминология (компетенция, административные процедуры, дискреционные полномочия). В силу того, что регулируемые отношения имеют смешанную природу (административную и гражданско-правовую), признаки, в административных отношениях образующие коррупционный фактор «определение компетенции по формуле «вправе», в результате данного анализа квалифицированы как фактор «широта дискреционных полномочий», имея в виду дозволенную публичным субъектам диспозитивность отношений в сфере регулирования данного закона. Фактор «определение компетенции по формуле

«вправе» квалифицировался только в отношении органов публичной власти.

Деятельность размещения государственных заказов относится к потенциально коррупциогенным сферам, поэтому здесь особое значение приобретают урегулированность процедур и открытость (транспарентность) информации. Следует отметить, что одной из целей анализируемого закона согласно ст. 1 является предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Закон содержит ряд превентивных антикоррупционных мер. К ним можно отнести:

- Нормы, закрепляющие открытость информации о торгах – ст. 10 ч. 5, ст. 13 ч. 5, ст. 16, ст. 18 ч. 5, ст. 19 ч. 9.
- Норму, устанавливающую приоритет формы торгов над другими способами размещения заказов – ст. 10 ч. 2: Во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.
- Нормы, закрепляющие приоритет открытой формы проведения торгов – ст. 20 ч. 2: Заказчик, уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого конкурса исклю-

чительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

ст. 32 ч. 2: Заказчик, уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого аукциона исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

- Нормы, запрещающие контакты заказчика и комиссии с участниками торгов – ст. 20 ч. 6. При проведении конкурса какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или конкурсной комиссии с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения указанного положения конкурс может быть признан недействительным по иску заинтересованного лица в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.
- ст. 46 ч. 4: Проведение переговоров между заказчиком, уполномоченным органом или котировочной комиссией и участником размещения заказа в отношении поданной им котировочной заявки не допускается.
- ст. 23 ч. 3: Предоставление конкурсной документации до опубликования и раз-

мещения на официальном сайте извещения о проведении открытого конкурса не допускается.

Нормы, закрепляющие возможности обжалования действий заказчика, уполномоченного органа, специализирован-

ной организации и комиссии – ст. 28 ч. 14, ст. 37 ч. 14, ст. 52 ч. 7, глава 8.

При этом стоит отметить, что без обеспечения соответствующими мерами ответственности антикоррупцион-

ная роль приведенных норм существенно снижается.

Несмотря на продекларированную антикоррупционную направленность, закон содержит целый ряд коррупционных факторов.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Анализируемый закон содержит большое количество бланкетных норм, дающих нормотворческие полномочия Правительству РФ или уполномоченному ФОИВ с целью более детального регулирования тех или иных вопросов. Бланкетные нормы содержат 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 бланкетных 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.

ст. 2 ч. 2: В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов, Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов.

ст. 2 ч. 3: Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Данные нормы содержат дозволение общего плана Правительству и ФОИВ осуществлять нормотворческие полномочия. Это дозволение в дальнейшем широко используется в законе.

ст. 4 ч. 2: Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением

о создании такого уполномоченного органа.

Норма означает, что единого порядка взаимодействия нет, и он может варьироваться в зависимости от вида органа. С точки зрения административной организации это нарушает иерархию норм, поскольку порядок создается всякий раз заново решением о создании органа (то есть ведомственным актом), а также означает отсутствие административных процедур (взаимодействие уполномоченного органа и заказчика нуждается в регламентации, и именно на законодательном уровне, иначе поставщик не может быть уверен в правильности действий заказчика (если уполномоченный орган возьмется оспаривать законность действий заказчика – закон не разделяет их полномочия, хотя это и разные лица, – это приведет к увеличению судебных споров по типу компании «НОГА»).

ст. 10 ч. 4: Перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляются путем проведения аукциона, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Реализация нормы сомнительна, хотя она может оказаться полезной в целях расширения практики проведения аукционов и конкурсов, равно как и негативной, если Правительство своим решением сократит данный перечень.

ст. 10 ч. 7: Порядок взаимодействия заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов может устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Регулирование административной процедуры спускается на подзаконный уровень, при этом компетенция Правительства определяется по формуле «вправе».

ст. 11 ч. 3: Правительство Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к участникам размещения заказа при размещении заказа на поставку товаров, выполнение

работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства о наличии у таких участников размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом заказа.

Неочевидно, как Правительство реализует данное полномочие. Буквальное толкование нормы позволяет заключить, что речь идет именно о праве регулировать каждую конкретную ситуацию, что делает процедуру (именно саму процедуру, а не только предмет) проведения закупок для нужд обороны непрозрачной и зависящей от конкретного случая, а возможно, и конкретного поставщика.

ст. 13 ч. 3: В случае, если иностранным государством или группой иностранных государств в отношении товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, не установлен режим, аналогичный режиму, предусмотренному частью 1 настоящей статьи, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, устанавливает условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Норма предоставляет ФОИВ полномочия, корреспондирующие полномочиям «иностранного государства или группы иностранных государств», то есть межгосударственного масштаба. По сути, на уровне решения исполнительного органа может устанавливаться особый, скорее всего дискриминационный режим по отношению к иностран-

ным участникам. Или, как следствие такого полномочия, будут «переговоры» об условиях допуска товаров.

ст. 13 ч. 4: Правительством Российской Федерации могут устанавливаться запреты и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства.

Аналогично части 3 той же статьи, соответствующие полномочия получает Правительство. Об этом же речь идет и в части 6 ст. 13.

ст. 15 ч. 1: Перечень указанных товаров, работ, услуг и их предельная цена (цена лота) устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правительство принимает еще один подзаконный акт, теперь уже о перечне товаров, размещаемых у малых предпринимателей. При этом неясно соотношение данного перечня с перечнем товаров, закупаемых путем аукциона.

ст. 16 ч. 7: Порядок пользования официальными сайтами и требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

ст. 18 ч. 6: Порядок ведения реестров контрактов, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом, на котором размещаются указанные реестры, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

ст. 19 ч. 11: Порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Установление норм технической и прикладной направленности в актах Правительства не является коррупционным. Однако необходимо учитывать, в условиях недостаточной урегулированности электронных процедур в ангажированном законе предусмотренные подзаконные акты могут вторгаться в

сферу деятельности законодателя. Так, порядок пользования официальными сайтами вполне может включить нормы об информационном обеспечении электронной процедуры торгов, что должно закрепляться в законе.

ст. 28 ч. 7: Порядок оценки заявок на участие в конкурсе устанавливается Правительством Российской Федерации.

Порядок оценки заявок – ключевой момент в определении победителя торгов. В условиях свободы в выборе критериев оценки (их перечень не ограничен – ч. 4 ст. 28) установление такого «порядка», скорее всего, ограничится чисто формальными процедурами, не затрагивающими возможности установления «иерархии» критериев, конкретных формул расчета экономической выгоды контракта и пр. Следовательно, коррупционные нарушения при определении победителя будут по-прежнему возможны, так как правил, «связывающих» конкурсную комиссию, не будет ни на законодательном, ни на подзаконном уровне.

ст. 30 ч. 1: Согласование проведения закрытого конкурса осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов.

ст. 31 ч. 1: Порядок согласования возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов.

ст. 39 ч. 1: Согласование проведения закрытого аукциона осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов.

Приведенные нормы предоставляют возможности ведомственного нормотворчества в отношении регулирования административных процедур межведомственного взаимодействия, что может использоваться для «подгонки» варианта процедуры под конкретный случай (то есть регулирование «от сложившейся практики»).

ст. 41 ч. 4: Порядок пользования сайтами в сети «Интернет», на которых осуществляется проведение открытых аукционов в электронной форме, и требо-

вания к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами, а также к системам, обеспечивающим проведение открытых аукционов в электронной форме, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Норма напрямую говорит о том, что обеспечение электронной процедуры торгов осуществляется на подзаконном уровне, что существенно снижает значение самого закона, а также гарантии прав участников электронных торгов. Соответственно возрастает коррупционный риск.

ст. 45 ч. 4: Порядок обеспечения заказчиков, уполномоченных органов информацией об осуществлении указанными учреждениями и организациями производства товаров, выполнения работ, оказания услуг устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов.

Важность содержания такого порядка и контроля за исполнением данного положения обусловлена предусмотренными законом льготами для учреждений уголовно-исполнительной системы. Порядок, устанавливаемый ведомством, обеспечивает исполнение требования закона, с этой точки зрения содержание такого ведомственного акта в части основных обязанностей сторон должно задаваться самим законом (закон устанавливает рамки).

ст. 48 ч. 3: Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Правительство утверждает еще один перечень товаров, и его содержательные пересечения с другими перечнями неясны.

ст. 56 ч. 2: Порядок размещения заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах устанавливается Правительством Российской Федерации.

В условиях существования гражданского законодательства и отраслевого законодательства о биржах принимаемый Правительством акт может вступить в коллизию с ними.

Наличие правовых пробелов

ст. 6 ч. 2: Выбор специализированной организации осуществляется заказчиком, уполномоченным органом путем проведения торгов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Дальнейший текст закона не дает никакого представления о порядке выбора такой специализированной организации (пробел). Кроме того, можно повторить претензию к наличию совместной и неразделенной компетенции заказчика и уполномоченного органа.

ст. 15 ч. 2: Размещение заказов путем проведения торгов, участниками которых являются субъекты малого предпринимательства, осуществляется в порядке, предусмотренном главами 2 и 3 настоящего Федерального закона, с учетом положений настоящей статьи.

Несмотря на указание об особенностях, у заказчика остается свобода выбора в учете льгот для малых предпринимателей. Вопрос о закупках у малых предпринимателей раскрыт в законе недостаточно (пробел). Из закона неясна процедура даже в самых общих чертах (судя по ч. 4 той же статьи, для них проводится отдельный аукцион). Помимо прочего, предоставление льгот не вполне убедительно, имея в виду ч. 6 ст. 15 закона.

Статья 29 – Заключение государственного или муниципального контракта по результатам проведения конкурса.

По содержанию статьи пробел образует порядок заключения «нормально-го» контракта (если нет никакого девиантного поведения сторон), при наличии добросовестного победителя (у которого могут быть вопросы по контракту и пр.). То же самое относится к статье 38 – заключение государственного или муниципального контракта по результатам аукциона.

ст. 37 ч. 2: Требования к системе, обеспечивающей электронную форму участия в аукционе, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Учитывая большое количество норм в законе, касающихся участия в торгах в электронной форме (например, ст. 34 ч. 4 п.5, ст. 35 ч. 4, ст. 37 ч. 1), их регламентация необходима на уровне закона (не может ли быть дискриминации при одновременной подаче заявок в бумажной и электронной формах?). Образуется законодательный пробел, заполняемый легально на подзаконном уровне, что существенно влияет на права участников, и часто негативно.

ст. 37 ч. 3: 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.

Пробел образует порядок предоставления преимуществ (какие правовые последствия влечет такое действие, как «сообщает»?). Кроме того, процедура торгов находится в противоречии (коллизии) с п. 7 ч. 2 ст. 55 закона (*Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации*).

ст. 41 – Порядок проведения открытого аукциона в электронной форме.

Исходя из текста статьи, порядок проведения электронных торгов образует пробел, заполняемый на подзаконном уровне. Из приведенной нормы он непонятен (кто и как производит все действия, как они подтверждаются, какие существуют гарантии, чем занята аукционная комиссия, как фиксируется окончание аукциона по части 9?).

Кроме того, неясно соотношение отдельных норм закона об электронном участии с данной нормой, например, с подачей заявок на участие в конкурсе в форме электронных документов.

Отсутствие административных процедур

Отсутствие административных процедур – это общее замечание ко всему тексту закона. В частности, почти всегда сроки исчисляются днями, без уточнения, идет речь о рабочих или календарных днях.

ст. 7 ч. 4: В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик, уполномоченный орган, принявшие решение о создании комиссии, обязаны незамедлительно заменить их иными физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах размещения заказа и на которых не способны оказывать влияние участники размещения заказа.

Сочетаются несколько коррупционных факторов. Основной – отсутствие административных процедур, поскольку

ку неясно, как происходит выявление таких лиц, на каком этапе такая замена возможна (непосредственно во время аукциона?), кто и как доказывает заинтересованность лиц и пр. Кроме того, критерии для отбора членов конкурсной комиссии нельзя считать ясными и однозначными (если личная заинтересованность еще как-то проверяется профессиональным опытом, хотя и это оценочно, то «на кого способны оказывать влияние участники размещения заказа» – совсем оценочно: способность оказывать влияние присутствует всегда, но не все такому влиянию поддаются).

ст. 7 ч. 10: Члены комиссии должны быть своевременно уведомлены о месте, дате и времени проведения заседания комиссии.

Фактически срок не установлен, это правило может «работать» только при наличии внутреннего регламента.

ст. 9 ч. 6: По предложению заказчика или уполномоченного органа в конкурсной документации может быть предусмотрено право заказчика при исполнении контракта в одностороннем порядке изменить объем всех предусмотренных контрактом работ, услуг не более чем на пять процентов такого объема в случае выявления потребности в дополнительных работах, услугах, не предусмотренных контрактом, но связанных с работами, услугами, предусмотренными контрактом, или при прекращении потребности в предусмотренной контрактом части работ, услуг. При этом по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) заказчик вправе

изменить цену контракта пропорционально объему указанных дополнительных работ, услуг или объему указанной части работ, услуг, но не более чем на пять процентов такой цены.

Норма коррупциогенна, поскольку определяет право заказчика на одностороннее изменение объема работ (что может быть необходимо на практике, но с точки зрения коррупциогенности нуждается в процедуре обоснования этой необходимости заказчиком). А это, в свою очередь, влечет необходимость законодательно установленного перечня таких ситуаций.

ст. 11 ч. 6: Проверка соответствия участников размещения заказа требованиям, указанным в пунктах 2-4 части 1 и пункте 2 части 2 настоящей статьи, осуществляется заказчиком, уполномоченным органом, конкурсной или аукционной комиссией. При этом заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия не вправе возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям.

Учитывая, что в законе нет процедуры обязательной проверки (она выборочна), это расценивается и как отсутствие административной процедуры проверки. Кроме того, нет процедур взаимодействия заказчика, уполномоченного органа и комиссии при такой проверке. Если о недостатках закона в части взаимодействия заказчика и уполномоченного органа уже говорилось выше, то их отношения с комиссией – отдельная сфера. У заказчика и уполномоченного органа есть какие-то средства проведения такой проверки (ч. 3 ст. 12), комиссия же не располагает ничем.

ст. 21 ч. 4 п. 12: При этом заказчик, уполномоченный орган в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации, вправе устанавливать преимущества указанным категориям лиц в отношении предлагаемой цены контракта в размере до пятнадцати процентов.

Неясна процедура реализации этого права по предоставлению льгот (что всегда коррупционно опасно). Правительство предусматривает общие случаи, их критерии, или принимает решение по каждому торгам?

ст. 28 ч. 3: В случае, если в извещении о проведении открытого конкурса содержится указание на преимущества для учреждений уголовно-исполнительной

системы и (или) организаций инвалидов, при оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе конкурсная комиссия должна учитывать такие преимущества в пользу заявок на участие в конкурсе указанных участников размещения заказа.

Нет даже намек на процедуру такого учета, критерии, что позволяет это делать произвольно. К тому же, учитывать преимущества и предоставлять их – разные вещи.

ст. 28 ч. 15: Протоколы, составленные в ходе проведения конкурса, заявки на участие в конкурсе, конкурсная документация, изменения, внесенные в конкурсную документацию, и разъяснения конкурсной документации, а также аудиозапись вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе хранятся заказчиком, уполномоченным органом не менее чем три года.

Нет порядка их хранения, так как закон должен хотя бы рамочно определить правила. То же самое – ст. 37 ч. 15.

ст. 38 ч. 3: В случае, если в извещении о проведении открытого аукциона предусмотрены преимущества для учреждений уголовно-исполнительной системы и (или) организаций инвалидов и победителем аукциона признано такое учреждение или такая организация, государственный или муниципальный контракт по требованию указанных участников аукциона заключается по цене, предложенной указанными участниками аукциона, с учетом преимущества в отношении цены контракта, но не выше начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении открытого аукциона.

С учетом других замечаний касательно реализации установленных законом льгот и преимуществ, процедура проведения аукциона с участием таких лиц неясна и запутана. Получается, что «льготник» участвует в аукционе, понижает цену до крайнего предела, признается победителем, но получает в итоге заказ по начальной цене? Зачем тогда проводить аукцион?

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 котировоч-

ных заявок не менее чем от трех таких лиц.

Процедура выполнения этой обязанности отсутствует, неясно, откуда берутся сведения об этих лицах, их адреса и пр. (предварительный отбор здесь не предусмотрен). То же самое – ч. 6 ст. 46.

ст. 52 ч. 9: В случае установления недостоверности сведений, содержащихся в предусмотренных частью 2 статьи 51 настоящего Федерального закона документах, заказчик, уполномоченный орган вправе исключить из перечня поставщиков, указанного в части 1 статьи 48 настоящего Федерального закона, участника размещения заказа, представившего такие документы.

Нет процедуры проверки сведений (как происходит «в случае обнаружения»), и право будет использоваться по усмотрению, именно как право. В результате возможен торг за «неисключение» из реестра.

ст. 53 ч. 3: В случае необходимости оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера заказчик направляет запрос котировок всем участникам размещения заказа, которые могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с перечнем, указанным в части 1 статьи 48 настоящего Федерального закона.

Нет процедуры (можно оказывать предпочтение, в разное время направлять). А от срока подачи заявки зависит окончательное решение при равенстве шансов.

ст. 54 ч. 6: 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, на условиях, предусмотренных запросом котировок, на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в количестве, объеме и по цене, которые предложены в такой котировочной заявке.

По сути, происходит изменение договора (или заключение второго аналогичного, что также непонятно из нормы). При этом нет процедуры осуществления таких действий, что делает их произвольными, непонятны пропорции распределения объемов.

Определение компетенции по формуле «вправе»

ст. 7 ч. 9: Заказчик, уполномоченный орган вправе создать единую комиссию, осуществляющую функции, предусмотренные частями 6-8 настоящей статьи.

Предоставленное право может использоваться в целях дробления или объединения членов комиссии в зависимости от их толерантности, причем под каждую процедуру торгов.

ст. 15 ч. 1: Государственные 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, а государственные заказчики в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства и муниципальные заказчики вправе осуществлять такое размещение заказов.

Предоставляется право муниципальным заказчикам размещать заказы у малых предпринимателей, а государственным заказчикам – у них же для нужд обороны. Такое право в случае с государственными заказчиками сомнительно с точки зрения обороны и безопасности страны (общая линия закона – прямое регулирование сферы, связанной с обороной), а в случае с муниципальными заказчиками предоставляет им излишнюю и неурегулированную свободу действий.

ст. 17 ч. 4: Уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти вправе осуществлять также внеплановые проверки при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в случае поступления от уполномоченных на осуществление контроля в

сфере размещения заказов органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления информации о неисполнении заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией направленных или вынесенных в соответствии с частью 8 настоящей статьи предложений или предписаний таких органов, а также в случае поступления информации о совершении заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения.

При наличии конкретных сигналов проведение проверок – обязанность.

ст. 17 ч. 8: При выявлении в результате проведения установленных частью 1 настоящей статьи проверок нарушения заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления вправе...

Орган обязан совершить одно из предусмотренных действий. То же самое – ч. 10 той же статьи.

ст. 17 ч. 1 2: В случае, если в результате проведения внеплановой проверки выявлено, что заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией не учтены предложения, направленные в соответствии с частью 10 настоящей статьи, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти вправе обратиться в суд, арбитражный суд с требованием о понуждении совершить действия, соот-

ветствующие законодательству Российской Федерации, с заявлением в защиту прав и законных интересов участников размещения заказа, а также с требованием заменить члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

ст. 17 ч. 13: В случае, если в результате проведения внеплановой проверки выявлено, что заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией не исполнены предписания, вынесенные в соответствии с частью 10 настоящей статьи, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти вправе применить меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Эти нормы создают представление, что нет четкой корреляции «неправомерное действие влечет ответственность».

ст. 28 ч. 5: При проведении конкурса на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ для определения лучших условий исполнения контракта в соответствии с конкурсной документацией конкурсная комиссия вправе учитывать также такой критерий оценки заявок на участие в конкурсе, как квалификация участников конкурса, если такой критерий предусмотрен извещением о проведении открытого конкурса, приглашением принять участие в закрытом конкурсе и конкурсной документацией.

Неудачная формулировка. Если критерий выдвинут, он должен оцениваться.

ст. 32 ч. 2: Заказчик, уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого аукциона исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Из-за особенностей буквального толкования нормы заказчик может объявить открытый аукцион в случае с государственной тайной.

Наличие нормативных коллизий

ст. 8 ч. 2: Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Анализируемый закон содержит ограниченный перечень требований, предъявляемых к участникам (с дефектами их формулировок, но все-таки закрытый) – ч. 4 ст. 11, и их расширение не допускается. Отсылка к иным федеральным законам коллизирует с этим правилом.

ст. 9 ч. 7: При заключении государственного или муниципального контракта на поставку энергетических ресурсов проект такого контракта, направляемый государственным или муниципальным заказчиком поставщику, должен быть основан на объеме потребления энергетических ресурсов, согласованном в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке.

ст. 9 ч. 7.1: При размещении заказа на оказание услуг связи федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся сети связи специального назначения, предназначенные для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и который выступает государственным заказчиком, начальная цена государственного контракта, а также цена государственного контракта в случае размещения заказа указанным органом у единственного исполнителя должны определяться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, исходя из необходимости компенсации экономически обоснованных затрат, связанных с оказанием данных услуг, и возмещения обоснованной нормы прибыли (рентабельности) от капитала, используемого при оказании данных услуг.

Приведенные нормы содержат отсылки к несуществующим процедурам. Кроме того, предусматривается принятие дополнительных актов Правительством РФ.

ст. 10 ч. 6: Права, обязанности и ответственность заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов и порядок проведения совместных торгов определяются соглашением сторон в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

Отсылка к ГК неправомерна в части регулирования отношений административного характера. Что касается самого закона, то в нем этого порядка нет, что отмечено в качестве коррупционного фактора (пустая отсылка).

ст. 11 ч. 2 п. 2: При размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган вправе установить также следующие требования к участникам размещения заказа – отсутствие в предусмотренном настоящим Федеральным законом реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

Норма находится во внутренней коллизии со ст. 19 закона, предусматривающей ведение реестра недобросовестных поставщиков и обязательное представление сведений в такой реестр (зачем тогда вести такой реестр, если это лишь дополнительное требование к участникам, то есть предполагается, что в ряде случаев торги могут проводиться и для недобросовестных поставщиков). Кроме того, присутствует фактор широты дискреционных полномочий, поскольку установление такого требования зависит только от воли заказчика (вправе).

ст. 21 ч. 5: Заказчик, уполномоченный орган, официально опубликовавшие и разместившие на официальном сайте извещения о проведении открытого конкурса, вправе отказаться от его проведения не позднее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе.

Коллизия с ч. 3 ст. 448 ГК РФ (если иное не предусмотрено в законе или в извещении о проведении торгов, организатор открытых торгов, сделавший извещение, вправе отказаться от прове-

дения аукциона в любое время, но не позднее чем за три дня до наступления даты его проведения, а конкурса – не позднее чем за тридцать дней до проведения конкурса). Соответственно 15 дней – слишком короткий срок, противоречащий ГК.

ст. 26 ч. 2: В день вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе непосредственно перед вскрытием конвертов... конкурсная комиссия обязана объявить присутствующим... о возможности подать заявки на участие в конкурсе.

Норма находится в коллизии со ст. 22 ч. 4 п. 9 (сроки подачи заявок установлены изначально). Но большая коррупционная опасность содержится в толковании данной нормы применительно к содержанию ст. 21 ч. 4 п. 9: При этом дата окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе устанавливается в соответствии с частью 2 статьи 26 настоящего Федерального закона и ст. 22 ч. 4 п. 13 Даты и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе устанавливаются в соответствии с частью 1 статьи 26 настоящего Федерального закона.

Это означает, что законом предписывается устанавливать срок окончания подачи заявок – в день вскрытия конвертов. Это противоречит всей процедуре подготовки торгов (после подачи надо проверить заявку формально и содержательно, а участника – на соответствие установленным требованиям и т.п., но в день вскрытия конвертов это физически невозможно). В такой вот последний момент будут подаваться заявки «нужных людей», чтобы избежать предварительной экспертизы.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права

ст. 11 ч. 1 п. 1: При размещении заказа путем проведения торгов устанавливаются следующие обязательные требо-

вания к участникам размещения заказа – соответствие участников размещения заказа требованиям, предъявляе-

мым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг, являющихся предметом торгов.

Данное требование позволяет слишком широкие, практически ничем не ограниченные трактовки, позволяющие отказать любому участнику в целях «отсечения» нежелательных кандидатов.

ст. 12 ч. 1 п. 1: При рассмотрении заявок на участие в конкурсе или заявок на участие в аукционе участник размещения заказа не допускается конкурсной или аукционной комиссией к участию в конкурсе или аукционе в случае непредоставления определенных частью 3 статьи 25 или частью 2 статьи 35 настоящего Федерального закона документов либо наличия в таких документах недостоверных сведений об участнике размещения заказа или о товарах, о работах, об услугах, соответственно на поставку, выполнение, оказание которых размещается заказ.

В условиях отсутствия процедуры проверки представленных сведений и вообще факультативности такой проверки любые сведения можно проверить выборочно, в отношении лишь определенных участников, и по-разному учесть результаты такой проверки, которая никак не фиксируется. Кроме того, существуют широкие трактовки недостоверности представленных сведений (опечатка тоже может в нужный момент стать недостоверным сведением). В силу изложенного «гаснет» превентивная антикоррупционная функция, предусмотренная в ст. 12 ч. 2 закона.

ст. 25 ч. 3: Заявка на участие в конкурсе должна содержать...

Требования ко многим документам в данной норме сформулированы неоднозначно и позволяют различные трактовки (копия или подлинник, порядок заверения копии), а некоторые и вообще не имеют границ (копии документов, подтверждающих соответствие участ-

ника размещения заказа требованию, установленному пунктом 1 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона). Все это частично нейтрализует полезность ч. 4 той же статьи.

То же самое – ст. 35 ч. 2 (что также нейтрализует полезность ч. 3 той же статьи), ст. 51 ч. 2 (нейтрализуется полезность ч. 3 той же статьи).

ст. 25 ч. 6: Участник размещения заказа, который может оказывать влияние на деятельность специализированной организации, не может подать заявку на участие в конкурсе.

Норма допускает настолько широкие трактовки, что может напрямую использоваться в коррупционных целях для шантажа участников.

ст. 52 ч. 3: Решение об отказе во включении участника размещения заказа в перечень поставщиков принимается, если:

- участник размещения заказа не соответствует требованиям, установленным частью 1 статьи 50 настоящего Федерального закона;
- документы, определенные частью 2 статьи 51 настоящего Федерального закона, представлены не в полном объеме или представлены заведомо ложные сведения;
- заявка на участие в предварительном отборе не соответствует требованиям, установленным извещением о проведении предварительного отбора.

В пункте 1 имеется в виду отсылка к ст. 11 (см. замечание к ней). Требования к документам определяются путем длительных отсылок через одну статью к другой, что в итоге в условиях отсутствия процедуры проверки представленных сведений позволяет осуществлять выборочную проверку (или никакую) и отказывать по мотивам ложности сведений. Основание, указанное в пункте 3, отсылает к извещению о проведении

предварительного отбора, которое либо дублирует п.1 (имеется в виду п. ч. 3 ст. 49), либо сведения технического характера, относящиеся к предмету заказа, а не к участнику.

ст. 57 ч. 6: При подаче жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии в соответствии с частями 4 и 5 настоящей статьи участник размещения заказа направляет копию жалобы соответственно заказчику, в уполномоченный орган, специализированную организацию, конкурсную, аукционную или котировочную комиссию, действия (бездействие) которых обжалуются.

Требования о рассылке копий завышены, при поступлении жалобы можно известить этих лиц в упрощенном порядке «по вертикали».

ст. 58 ч. 2: Участник размещения заказа, подавший жалобу на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, обязан приложить к жалобе документы, подтверждающие обоснованность доводов жалобы.

Участник может не иметь этих документов, их нужно затребовать. Возложение на участника такой обязанности предъявляет к нему завышенные, иногда заведомо невыполнимые требования.

ст. 58 ч. 3: К жалобе, поданной представителем участника размещения заказа, должны быть приложены доверенность или иной подтверждающий его полномочия на подписание жалобы документ.

По буквальному толкованию этой нормы можно требовать только подлинник доверенности, и если приложена копия, вернуть жалобу по ст. 59 ч. 1 п. 2.

Злоупотребление правом заявителя

ст. 25 ч. 9: Участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе, вправе изменить или отозвать заявку на участие в конкурсе в любое время до момента вскрытия конкурсной комиссией конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.

Право участника изменить заявку может быть использовано для корруп-

ционного сговора (ему подскажут, как правильно заполнить заявку, он внесет в нее «необходимые» изменения). Без процедуры, без мотивации это коррупционно.

ст. 61 ч. 1: Участник размещения заказа, подавший жалобу на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, вправе отозвать ее до

окончания срока рассмотрения жалобы по существу. Участник размещения заказа, отозвавший поданную им жалобу, не вправе повторно подать жалобу на те же действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии в порядке, предусмотренном настоящей главой.

Право на отзыв жалобы может использоваться как средство давления на жалобщика. Кроме того, жалобщик ут-

рачивает право на повторное обращение.

Широта дискреционных полномочий

ст. 9 ч. 3: После определения победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок в срок, предусмотренный для заключения государственного или муниципального контракта, заказчик вправе отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок либо при уклонении победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок от заключения контракта с участником размещения заказа, с которым заключается такой контракт, в случае установления факта...

Здесь фактор широты дискреционных полномочий сочетается с отсутствием административных процедур («в случае установления»). Факты, препятствующие заключению договора, могут быть и вправду серьезными, но суть в том, что даже при их установлении заказчик может выбирать, отказаться ему от договора или нет. А это создает основу для неформальных переговоров.

Касательно п.п. 1-4 настоящей нормы, то, с учетом содержания ч. 6 ст. 11, проверку соответствия предъявляемым требованиям необходимо проводить до торгов. Иначе это укрепляет широту дискреционных полномочий по данной статье – можно намеренно не проводить проверку до заключения договора, чтобы потом отдать заказ другому лицу.

Ст. 11 ч. 2: При размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган вправе установить также следующие требования к участникам размещения заказа...

Предоставляется право немотивированного решения (поскольку отсутствуют условия принятия такого решения). Эта формулировка, по сути, нейтрализует превентивную антикоррупционную функцию ч. 4 ст. 11 закона. Соответственно, установив такие дополнительные требования, заказчик может легально не допустить к участию по ст. 12 ч. 1 п. 2 (завышенные требования).

Ст. 12 ч. 3: Заказчик, уполномоченный орган вправе запросить у соответствующих органов и организаций сведения о проведении ликвидации участника размещения заказа – юридического лица,

подавшего заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе...

Такое право может легально использоваться как право на выборочную проверку одних участников и отсутствие проверки в отношении других.

Ст. 12 ч. 4: 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... заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия вправе отстранить такого участника от участия в конкурсе или аукционе на любом этапе их проведения.

Основной коррупционный фактор связан с выборочной реализацией дискреционных полномочий (отстранение участника является правом, за которое можно «торговаться»). Кроме того, непонятно распределение этого полномочия между разными субъектами (орган, заказчик, комиссия) и последующая согласованность их действий. Нормой как будто намеренно поощряются судебные споры по этому основанию (ч. 6 той же статьи).

Ст. 21 ч. 4 п.10: критерии оценки заявок на участие в конкурсе

Закон не предусматривает общую схему установления этих критериев, что будет использоваться для практически произвольных действий заказчика.

Ст. 22 ч. 4 п.п. 14 и 15: критерии оценки заявок на участие в конкурсе, устанавливаемые в соответствии с частями 4-6 статьи 28 настоящего Федерального закона; порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Поскольку конкурсная документация разрабатывается заказчиком, только от него зависит установление критериев и порядка оценки. Отсутствие общих нормативных правил.

Ст. 24 ч. 3: Заказчик, уполномоченный орган по собственной инициативе или в соответствии с запросом участника размещения заказа вправе внести изменения в конкурсную документацию не позднее чем за двадцать дней до дня

окончания подачи заявок на участие в конкурсе.

Предоставление права (расширение дискреционных полномочий) внесения изменений в конкурсную документацию сомнительно как с точки зрения действующего законодательства и здравого смысла, так и коррупциогенности. По сути, это изменение условий конкурса на полпути (которое возможно даже в соответствии «с запросом участника») ставит под сомнение качество работы по подготовке торгов и влечет подозрения о коррупционном изменении условий под конкретного претендента. Кроме того, предлагаемая норма дает право менять условия без какой-либо серьезной мотивации. Это – лишь основание отказаться от проведения конкурса, с тем, чтобы сформулировать новые условия для проведения других торгов.

Ст. 26 ч. 7: При вскрытии конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытии доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе конкурсная комиссия вправе потребовать от участников размещения заказа представления разъяснений положений представленных ими, в том числе и в электронной форме, документов и заявок на участие в конкурсе.

Такая норма ставит под сомнение объективность конкурсной комиссии, поскольку она может потребовать разъяснения от одних участников и намеренно «не понять» предложения других.

Ст. 35 ч. 8: При регистрации заявки на участие в аукционе заказчик, уполномоченный орган вправе потребовать от участников размещения заказа предоставления разъяснений положений представленных ими документов и заявок на участие в аукционе.

Право требовать разъяснений по этой норме принадлежит уже заказчику и уполномоченному органу. То же самое относится к ст. 52 ч. 1 (право котировочной комиссии).

Ст. 27 ч. 1: Конкурсная комиссия рассматривает заявки на участие в конкурсе на соответствие требованиям, установленным конкурсной документацией, и соответствие участников размещения

казаза требованиям, установленным в соответствии со статьей 11 настоящего Федерального закона.

Учитывая недостатки ст. 11, на которую дается ссылка, конкурсная комиссия имеет свободу в трактовке требований. То же самое относится к ст. 28 ч. 2 (выявление лучших условий исполнения государственного или муниципального контракта).

Ст. 28 ч. 4: При этом критериями оценки заявок на участие в конкурсе могут быть:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;
- цена контракта;
- другие критерии в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

Недостаток нормы – в открытости перечня критериев и отсутствии какой-либо иерархии в этих критериях (широта дискреционных полномочий). Так, буквальное толкование нормы ставит цену на седьмое место среди прочих критериев. Выход – устанавливать иерархию критериев заранее при формировании условий конкурса, а не выдумывать их на ходу.

Ст. 28 ч. 6: Не допускается использование иных, за исключением предусмотренных частями 4 и 5 настоящей статьи,

критериев оценки заявок на участие в конкурсе.

Учитывая, что перечень этих критериев открыт (п. 8 ч. 4 той же статьи) такой запрет ничего не дает и не сдерживает широту дискреционных полномочий.

Ст. 29 ч. 2: В случае, если победитель конкурса признан уклонившимся от заключения государственного или муниципального контракта, заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении победителя конкурса заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, либо заключить государственный или муниципальный контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер.

Заказчику дается возможность совершения альтернативных действий с различными правовыми последствиями, используемая по его усмотрению. То же самое относится к нормам, изложенным в ст. 31 ч. 1, ст. 38 ч. 2, ст. 41 ч. 13, ст. 47 ч. 7, ст. 55.1 ч. 1, а также ст. 40 ч. 1.

Ст. 34 ч. 2: Документация об аукционе должна содержать... и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

Незавершенность перечня сведений может использоваться в коррупционных целях, когда сведения будут дополняться под заранее известного победителя с целью устранения его конкурентов.

Ст. 45 ч. 3: Заказчик, уполномоченный орган одновременно с размещением извещения о проведении запроса котировок вправе направить запрос котировок

лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок.

Норма легализует оказание заказчиком предпочтений при выборе претендентов, тем более что это именно право заказчика, которое он может реализовать в отношении конкретного, отобранного субъекта.

Ст. 50 ч. 1: К участию в предварительном отборе допускаются участники размещения заказа, которые соответствуют требованиям, предусмотренным частью 1 и пунктом 2 части 2 статьи 11 настоящего Федерального закона.

См. замечания к ст. 11. Нейтрализуется полезность части 2 той же статьи.

Ст. 60 ч. 4: Органы, указанные в части 1 настоящей статьи, вправе приостановить размещение заказа до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии по существу, направив в письменной форме заказчику, в уполномоченный орган, специализированную организацию, конкурсную, аукционную или котировочную комиссию требование о приостановлении размещения заказа до рассмотрения жалобы по существу, которое является для них обязательным.

Право приостановления размещения заказа (которое действительно является именно правом), может быть реализовано все связи с коррупцией при наличии мотивации такого приостановления (какие именно нарушения торгов служат основанием приостановления).

Нарушение режима транспарентности

Данный фактор в законодательстве госзакупках имеет исключительное значение, поскольку недостаточно просто установить процедуру торгов. Во избежание коррупции необходимо сделать ее максимально открытой и прозрачной, для чего должно распространяться как можно больше информации о торгах, о ходе их проведения и т.п. Поэтому

если обычно нарушение режима транспарентности квалифицируется как проявление коррупционности, то в данном случае речь идет именно о коррупционном факторе.

Ст. 30 ч. 5: Протоколы, составленные в ходе проведения закрытого конкурса, а также информация, полученная в ходе проведения закрытого конкурса, не

подлежат опубликованию в средствах массовой информации и размещению в сети «Интернет».

Почему не публикуются результаты закрытого конкурса? (в части информации о том, что конкурс проводился, и кто его выиграл).

Юридико-лингвистическая коррупциогенность

Ст. 7 ч. 4: Членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах размещения заказа (в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в конкурсе, заявки на участие в аукционе или заявки на участие в запросе котировок (далее – котировочные заявки) либо состоящие в штате организаций, подавших указанные заявки), либо физические лица, на которых способны оказывать влияние участники размещения заказа (в том числе физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами их органов управления, кредиторами участников размещения заказа).

Существует разнообразие трактовок того, какие лица заинтересованы в ре-

зультатах размещения заказа (при неочевидности их связи с участниками заказа), а уж тем более трудно определить, кто есть лица, способные оказать влияние.

Ст. 34 ч. 3: Эквивалентность товаров определяется в соответствии с требованиями и показателями, устанавливаемыми в соответствии с частью 2 настоящей статьи.

С учетом содержания части 2 обосновать эквивалентность довольно сложно, а это может использоваться в интересах изначально определенных поставщиков.

Ст. 47 ч. 7: В случае, если победитель в проведении запроса котировок, признанный уклонившимся от заключения контракта, и участник размещения зака-

за, предложение о цене контракта которого содержит лучшие условия по цене контракта, следующие после предложенных победителем в проведении запроса котировок условия, являются лицами, способными оказывать влияние на деятельность друг друга, заказчик не вправе заключить государственный или муниципальный контракт с указанным участником размещения заказа.

Снова появляется категория лиц, способных оказывать влияние, под которую в конечном счете можно подвести любых субъектов, работающих в одном секторе рынка.

Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

Ст. 42 ч. 5: Заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляется не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок, для обеспечения своей деятельности на территории иностранного государства, на которой находится заказчик, у иностранных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) независимо от цены государственного или муниципального контракта.

Как обосновывается такое право (иначе оно используется по усмотрению), откуда берется информация об иностранных поставщиках (ведется их реестр?). Процедура реализации отсутствует.

Ст. 48 ч. 3: При этом, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, и применение иных способов размещения заказа нецелесообразно в связи с затратой времени, размещение заказа осуществляется у единственного постав-

щика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 55 настоящего Федерального закона.

Возможен уход от процедуры торгов по весьма туманным обстоятельствам, которые одновременно образуют фактор юридико-лингвистической коррупциогенности. Оценочная категория «нецелесообразность» нуждается в доказывании, но кем и перед кем?

Ст. 55 ч. 2 – из процедуры торгов выводится большой диапазон заказов, часть которых неочевидна, противоречива и нуждается в обосновании и уточнении.

Нарушение баланса интересов

Ст. 9 части 9 и 10 – ответственность за нарушения договора.

Нормы нарушают баланс интересов в части определения ответственности заказчика и поставщика. Так, для заказчика размер неустойки определен напрямую в законе исходя из ставки рефинансирования, но только применительно к одному виду нарушения контракта – просрочке исполнения. Ответственность поставщика устанавливается контрактом и не ограничена какими-либо видами нарушений.

Таким образом, в результате анализа на коррупциогенность в законе выявлены следующие коррупционные факторы: свобода подзаконного нормотворчества, наличие правовых пробелов, отсутствие административных процедур, определение компетенции по формуле «вправе», наличие нормативных коллизий, завышенные требования к участнику, злоупотребление правом, широта дискреционных полномочий, нарушение режима транспарентности, юридико-лингвистическая коррупциогенность, отсутствие конкурсных (аукцион-

ных) процедур, нарушение баланса интересов.

В заключение приведем замечания общего характера к анализируемому закону, представляющие собой обобщение по отдельным коррупциогенным нормам.

- Недостатком закона является декларативность многих его позиций, которая проявляется в наличии правовых пробелов (неурегулированности той или иной правовой ситуации), а также отсутствии четкой корреляции в нормах между непропорциональными

- действиями и ответственностью за их совершение. Наличие статьи 62 (Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации) мало что меняет в этом плане. Имеются в виду, например, ч. ч. 8, 10, 13 ст. 17, ч. 4 ст. 19, где компетенция государственных органов никак не связана с ответственностью за ее надлежащее осуществление.
- Наличие такого фактора, как отсутствие административных процедур, недопустимо в законе, основное назначение которого – детальная регламентация именно процедур. Между тем, совершение целого ряда значимых действий вынесено за скобки, что дает простор действиям заказчика. Кроме того, необходимо выверить все сроки, используемые в тексте, и уточнить порядок их исчисления.
 - Сложноустроенность стороны, представляющей в данных отношениях государство, никак не проясняется в тексте закона. Имеется в виду неразделенность полномочий заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации и комиссии. Практически везде по тексту закона эти понятия употребляются в качестве синонимов, что никак не соответствует действительности. 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.
 - Вводимая процедура электронных торгов в том виде, в каком она представлена в законе, приносит больше вреда, чем пользы. Ее фактическая неурегулированность удваивает коррупционные возможности в случае проведения торгов этим способом, так как невозможно оценить ни правильность проведения таких торгов, ни проконтролировать заказчика, ни удостоверить этапы торгов и т.д.
 - 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 (ч. 6 ст. 17). Такого рода ограничение допустимо в отношении частных субъектов, «противостоящих» государству, но совершенно необъяснимо, когда речь идет о внутригосударственных проверках.
 - Трудно оценить такое положение закона, как ч. 5 ст. 20: Для подготовки к проведению конкурса, в том числе в случае, если заказчик, уполномоченный орган не имеют возможности составить подробные спецификации товаров, определить характеристики работ (выполнение сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ) или услуг в целях наиболее полного удовлетворения государственных или муниципальных нужд, заказчик, уполномоченный орган могут опубликовать в официальном печатном издании и разместить на официальном сайте сообщение о своей заинтересованности в проведении конкурса с указанием срока представления предложений о технических, технологических и качественных характеристиках товаров, работ, услуг. Представленные предложения могут учитываться при определении предмета конкурса. После определения предмета конкурса заказчик, уполномоченный орган принимают решение о проведении конкурса. При этом заказчик, уполномоченный орган не вправе устанавливать какие-либо преимущества для лиц, подавших указанные предложения. Эта промежуточная между подготовкой торгов и их проведением форма представляется малопонятной и неурегулированной.
 - Неоднозначно оценивается также правило, содержащееся в ст. 57 ч. 3: Размещение заказа может быть признано недействительным по иску заинтересованного лица или по иску уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления только судом. Если торги признаются недействительными только судом, ставится под сомнение вся процедура обжалования в главе 8. Получается, что уполномоченный орган не вправе указывать на ошибки, а заказчик – добровольно их исполнять.
 - Перечень видов заказов, размещаемых вне торгов у единственного поставщика по ст. 55 закона, 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.
- Общий вывод антикоррупционной экспертизы – применение действующей редакции анализируемого закона позволяет недобросовестным представителям государственной (муниципальной) стороны совершать коррупционные сделки и вступать в коррупционные сделки.

Основы национальной стратегии по противодействию коррупции в Российской Федерации

Панфилова Е.А., директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Transparency International – Россия»

Данный документ подготовлен как основа для обсуждения проблем разработки национальной стратегии противодействия коррупции в России. Он не претендует на полноту и законченность, но, однако, в нём отражены те базовые принципы подхода к формулированию национальной антикоррупционной политики, которые нашли своё отражение в положениях Конвенции ООН против коррупции, а также в тех документах антикоррупционной направленности, ко-

торые разрабатывались в России в последние десять лет. Например, при подготовке данного документа использовались некоторые положения и принципы, которые были заложены в проекты Федеральных Законов «О противодействии коррупции» (2002) и «Основы антикоррупционной политики» (2001). 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. Предполагается, что данные основы стратегии противодействия коррупции в России станут основой для дальнейшего публичного обсуждения с тем, чтобы к лету 2007 года лечь в основу детально проработанного финального документа.

Преамбула

Основы стратегии по противодействию коррупции в России состоят из следующих разделов:

1. Общие положения

- 1.1. *Постановка проблемы*
- 1.2. *Определение коррупции*
- 1.3. *Цель Стратегии*
- 1.4. *Задачи Стратегии*
- 1.5. *Принципы реализации Стратегии*
- 1.6. *Нормативно-правовая база Стратегии*
- 1.7. *Механизмы реализации Стратегии противодействия коррупции*

2. Основные направления противодействия коррупции в России

- 2.1. *Специализированный орган по противодействию коррупции*
- 2.2. *Преследование за коррупционные деяния*
- 2.3. *Предупреждение коррупции*
- 2.4. *Антикоррупционное образование*
- 2.5. *Оценка и мониторинг состояния коррупции в России*

3. Первоочередные меры, направленные на реализацию Стратегии

противодействия коррупции в России

- 3.1. *Создание специализированного органа по противодействию коррупции в России*
4. *Риски при реализации Стратегии*
5. *Приложение: Модель плана реализации первоочередных мер стратегии противодействия коррупции в России*

Общие положения

Постановка проблемы

Достижение целей устойчивого поступательного развития России невоз-

можно без существенного снижения уровня коррупции как на федеральном, так и на региональном уровне. На данный момент коррупция является серьёз-

ной 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, социокриминологических исследований, данные правоохранительных органов, органов судебной статистики, публикации средств массовой информации свидетельствуют 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.

Экономические последствия коррупции проявляются различным образом. Бюрократическое затягивание подготовки документов, неспособность государства обеспечивать безопасность производителей, лоббизм, протекционизм, злоупотребление властью, недобросовестная конкуренция, чрезмерное регламентирование и излишние государственные проверки, затрагивающие механизмы рыночной экономики и свободной конкуренции, лишают уверенности потенциальных инвесторов и снижают предпринимательскую инициативу, вызывая рост стоимости государственных проектов, уменьшение экономической эффективности, увеличение случаев уклонения от уплаты налогов, снижение поступления платежей в бюджет и развитие теневой экономики.

Социально-политические последствия коррупции проявляются в функциональной, политической и моральной деградации центральных и местных органов публичной власти, являющейся следствием распространения политической коррупции, в снижении открытой и ответственной политической компетенции, обнищании населения и росте социальной напряженности.

В деятельности исполнительной власти следствием коррупции являются снижение качества публичного управления; установление системы принятия неофициальных решений; наличие тесных связей между организованной преступностью, государственными служащими и коррумпированными политиками и т.д.

В последние годы коррупция в России приобрела системный характер, выражающийся в том, что:

- государственная политика и процесс принятия решений в области государственного управления находится под влиянием частных интересов, находящихся либо непосредственно у власти, либо вблизи власти;
- доходы от «административной ренты», т.е. доходы, связанные с получением дополнительных неформальных платежей за выполнение государственных функций, составляют основную часть дохода чиновников;
- коррупционное поведение не встречает общественного неодобрения и считается допустимым и приемлемым;
- исполнительная власть активно вмешивается в деятельность субъектов предпринимательской деятельности и извлекает из такого вмешательства значительные дополнительные внебюджетные доходы.

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 разработке и реализации, контроль и оценку выполнения, учитывающим возможности и ресурсы России.

Определение коррупции

Коррупция, прежде всего, – это социальное явление, которое часто выражается в виде конкретного правонарушения, но в целом не может быть полностью охвачено определениями уголовного права. Поэтому Стратегия противодействия коррупции рассматривает коррупцию в самом широком смысле как любое использование властных полномочий или служебного положения в личных целях.

Данная формулировка совпадает с рабочим определением, предложенным междисциплинарной группой по коррупции Совета Европы: «коррупция представляет собой взяточничество или любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них в рамках должности, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

В деятельности по противодействию коррупции обязательно в полной мере использовать и реализовывать возможности как российского законодательства, так и ратифицированных Россией международных правовых актов, направленных против коррупции.

Согласно Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию под коррупцией понимается «факт прошения, предложения, дачи или согласия принять, прямо или косвенно, незаконные комиссионные, или любую другую не причитающуюся выгоду, или обещание такой не причитающейся выгоды, препятствующей нормальному исполнению обязанностей, или требуемое поведение получателя незаконных комиссионных, или не причитающейся выгоды, или обещания такой не причитающейся выгоды».

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 полагаящейся 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”. Согласно Уголовной конвенции эти факты относятся к коррупции, если они совершены национальными и иностранными государственными служащими, национальными и иностранными парламентариями, служащими международных парламентских собраний, международными служащими, а также представителями международных организаций. Коррупция относится как к общественному, так и к частному сектору.

Конвенция ООН против коррупции определяет коррупцию национальных публичных субъектов как деяние публичного субъекта, состоящее в требовании или принятии, непосредственно или опосредованно, не полагаящейся выгоды для себя или другого лица с целью выполнения или воздержания от выполнения действия, входящего в его служебные обязанности. 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 не целевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмыwanie доходов от преступлений и воспрепятствование осуществлению правосудия.

Цель Стратегии

Снижение уровня коррупции в России путем устранения причин, порождающих ее, создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции с помощью координация 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 препятс-

твий в его экономическом и социальном развитии.

Задачи Стратегии

Общие задачи

- 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.

Частные задачи

- Определение основных направлений противодействия коррупции в России с обозначением приоритетных мер по предотвращению коррупции, по преследованию за коррупционные деяния и по антикоррупционному образованию .
- Определение конкретных первоочередных мер по реализации Стратегии.

Принципы реализации Стратегии

Общие принципы

- 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.

Частные принципы

- 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.

Нормативно-правовая база Стратегии

Данная стратегия основана на положениях и требованиях Конституции Российской Федерации, федеральных законов и кодексов Российской Федерации, в частности, Уголовного Кодекса Российской Федерации, Кодекса административно-правовых нарушений Российской Федерации, Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) (Распоряжение Правительства РФ № 38-р от 19 января 2006 г.), плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федера-

ции на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы), Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р), а также Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Механизмы реализации Стратегии противодействия коррупции

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 уровне. 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 может 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.

Основные направления противодействия коррупции в России

Специализированный орган по противодействию коррупции

В целях координации деятельности по противодействию коррупции в России создается специализированный орган 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.

Преследование за коррупционные деяния

Предупреждение коррупции

Предупреждение коррупции в России будет осуществляться путем выявления и устранения условий и причин, создающих и провоцирующих коррупцию. Коррупция во многом есть следствие недостатков в процессах принятия решений и рабочих процедур в органах исполнительной власти и в органах мес-

тного самоуправления, а также низкого морального уровня части государственных и муниципальных служащих. Необходимо ликвидировать конфликты функций, когда государственные и муниципальные органы одновременно контролируют, осуществляют надзор и оказывают услуги, четко регламентировать процедуры государственного регулирования, лишить возможности чиновников произвольно принимать решение, деперсонализировать взаимодействие государственных служащих с гражданами и организациями (уменьшить личные контакты 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 будет 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 предпочитают 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.

Вовлечение общественности станет обязательным компонентом всех мероприятий Стратегии. Для этого будут осуществляться: регулярное освещение

в средствах массовой информации антикоррупционных мероприятий; информирование общественности о коррупционных рисках в той или иной сфере; проведение общественных слушаний, регулярных и обязательных консультаций с организациями гражданского общества перед принятием важных решений, особенно в сфере государственного регулирования и налогов.

Стратегия включает меры по активизации СМИ, так как они – «естественные» враги коррупции. Основными методами продвижения мер по предупреждению коррупции будут: постоянное освещение в СМИ предупредительных мер, проведение общественных кампаний.

Оценка и мониторинг состояния коррупции в России

Для успешной реализации Стратегии важно разработать и внедрить систему мониторинга и оценки уровня коррупции в России. К разработанным в Стра-

тегии мероприятиям будут определены индикаторы для отслеживания результатов, которые станут органической частью Стратегии.

Органом мониторинга и оценки является специализированный орган по противодействию коррупции в России.

Для соблюдения объективности и беспристрастности к разработке методик мониторинга и оценки и к проведению исследований привлекаются неправительственные организации и независимые институты федерального и регионального уровня.

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 му-

ниципального 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.

С целью обеспечения возможности дальнейшего мониторинга эффективности реализации Стратегии противодействия коррупции и возможного уточнения Стратегии на первом этапе ее реализации должно быть проведено детальное комплексное исследование уровня коррупции в России.

Первоочередные меры, направленные на реализацию Стратегии противодействия коррупции в России

Создание специализированного органа по противодействию коррупции в России

Создание специализированного органа по противодействию коррупции в России. Специализированный орган по противодействию коррупции создается принятием специального нормативно-правового акта, определяющего принципы деятельности, задачи, функции, структуру и принципы формирования такого органа. Этим же правовым актом в правовое поле России вводится единое правовое понятие «коррупция», определяются преступные деяния, относящиеся к коррупционным деяниям и определяется перечень «публичных должностных лиц», несущих ответственность за коррупционные деяния.

Введение в правовое поле России единого правового понятия «коррупция» посредством принятия соответ-

ствующего нормативно-правового акта, с последующей соответствующей корректировкой всего остального уголовного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, гражданско-правового законодательства, законодательства об оперативно-розыскной деятельности, судебного законодательства, а также законодательства о государственной и муниципальной службе.

В соответствии с введением в правовое поле России единого правового понятия «коррупция» в рамках приведения законодательства России в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию к коррупционным деяниям в специально нормативно-правовом акте должны быть отнесены следующие преступные деяния, запрещенные соответствующими статьями Уголовного Кодекса РФ:

- воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа (пункт «а» части второй статьи 141), в том числе с использованием своего служебного положения (пункт «б» части второй статьи 141);
- незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа (статья 183);
- подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (статья 184);
- коммерческий подкуп (статья 204);
- организация преступного сообщества (преступной организации) (статья 210) для совершения указанных в части первой настоящей статьи тяжких или особо тяжких преступлений, предусмотренных частями второй,

- третьей или четвертой статьи 290, частью второй статьи 291, частью четвертой статьи 309 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- получение взятки (статья 290);
 - дача взятки (статья 291);
 - провокация взятки или коммерческого подкупа (статья 304);
 - подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа (статья 309).
 - невыплата заработной платы, пенсий, стипендий пособий и иных выплат (статья 145¹);
 - мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (пункт “в” части второй статьи 159);
 - присвоение или растрата, совершенная лицом с использованием своего служебного положения (пункт “в” части второй статьи 160);
 - хищение предметов, имеющих особую ценность (статья 164), в случаях совершения соответствующего деяния лицом путем мошенничества, присвоения или растраты с использованием своего служебного положения;
 - регистрация незаконных сделок с землей (статья 170);
 - контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием своего служебного положения (пункт “б” части третьей статьи 188) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - злоупотребление полномочиями (статья 201);
 - злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (статья 202), совершенное в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц;
 - организация преступного сообщества (преступной организации), совершенная лицом с использованием своего служебного положения (часть третья статьи 210), для совершения перечисленных в части второй настоящей статьи иных коррупционных тяжких или особо тяжких преступлений, предусмотренных пунктом “в” части второй статьи 159, пунктом “в” части второй статьи 160, статьей 164, пунктом “б” части третьей статьи 188, частью второй статьи 203, пунктом “в” части второй статьи 221, пунктом “в” части второй статьи 226, частями второй или третьей статьи 285, частями второй или третьей статьи 286 Уголовного кодекса Российской Федерации;
 - хищение или вымогательство ядерных материалов, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (пункт “в” части второй статьи 221);
 - хищение или вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (пункт “в” части второй статьи 226);
 - хищение или вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (пункт “в” части второй статьи 229);
 - злоупотребление должностными полномочиями (статья 285);
 - превышение должностных полномочий (статья 286) при наличии у виновного корыстной или иной личной заинтересованности;
 - присвоение полномочий должностного лица (статья 288) при наличии у виновного корыстной или иной личной заинтересованности;
 - незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 289);
 - служебный подлог (статья 292);
 - воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (статья 169) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем (статья 174), в случаях приобретения соответствующих денежных средств или иного имущества в результате совершения любого из преступлений, указанных в частях первой и второй настоящей статьи;
 - приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (статья 175), в случаях приобретения или сбыта имущества заведомо добытого в результате совершения любого из преступлений, указанных в частях первой и второй настоящей статьи;
 - монополистические действия и ограничение конкуренции (статья 178) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - злоупотребления при выпуске ценных бумаг (статья 185) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб (статья 203) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования (статья 294) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (статья 299) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - незаконное освобождение от уголовной ответственности (статья 300) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (статья 301) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - принуждение к даче показаний (статья 302) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - фальсификация доказательств (статья 303) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта (статья 305) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - заведомо ложные показания, заключение эксперта или неправильный перевод (статья 307) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту или подлежащего конфискации (статья 312) при наличии корыстной или иной личной заинтересованности у виновного;
 - укрывательство преступлений (статья 316), в случаях заранее не обещанного укрывательства: организации преступного сообщества (преступной организации) (ст. 210), со-

зданного для совершения любых тяжкого или особо тяжких коррупционных преступлений, а также преступления, предусмотренного частью четвертой статьи 290 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В рамках приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию внести поправки в Уголовный Кодекс Российской Федерации в целях установления более жестких санкций за коррупционные деяния.

В соответствии с введением в правовое поле России единого правового понятия «коррупция» в рамках приведения законодательства России в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию установить перечень «публичных должностных лиц», несущих ответственность за коррупционные деяния:

- все лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, указанные в Сводном перечне государственных должностей Российской Федерации;
- лица, состоящие на государственной должности и занимающие высшую, главную, ведущую или старшую должности в соответствии с установленным Перечнем государственных должностей федеральной государственной службы;
- лица, занимающие должности, предусмотренные Уставом муниципального образования;
- должностные лица Центрального банка Российской Федерации, его учреждений и представительств, а равно государственных внебюджетных и пенсионных фондов;
- представители законодательных органов власти всех уровней;
- должностные лица органов государственных контроля и надзора;
- должностные лица и иные служащие межгосударственных органов, если в соответствии с международными договорами Российской Федерации на них распространяется статус государственных служащих;
- должностные лица и иные сотрудники международных организаций, должностные лица иностранных государств, признаваемые таковыми в соответствии с национальным зако-

нодательством страны происхождения;

- иные лица, не включенные в Перечень государственных должностей федеральной государственной службы, имеющие специальные воинские звания и выполняющие свои функции в органах и учреждениях, на которые распространяется законодательство о воинской службе (органы, организации и учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов правительственной связи и информации, органов федеральной службы безопасности, органов внешней разведки Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации, налоговой полиции Российской Федерации, органов уголовно-исполнительной системы, органов прокуратуры);
- мировые судьи;
- арбитражные и народные заседатели;
- представители Российской Федерации в органах управления открытых акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении указанными обществами («золотой акции») и в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности;
- руководители коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющие управленческие функции;
- арбитражные управляющие;
- лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо в органы местного самоуправления;
- лица, на которых возложены функции внутреннего контроля за деятельностью сотрудников кредитных учреждений, профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также иных лиц, осуществляющих деятельность на рынке финансовых услуг.

В соответствии с требованиями Конвенции ООН против коррупции ввести в правовое поле Российской Федерации правовое понятие «незаконное обога-

щение публичных должностных лиц» и внести соответствующие изменения в нормативно-правовые акты Российской Федерации. Установить жесткую уголовную ответственность за незаконное обогащение.

Законодательно закрепить ответственность за коррупционные деяния, согласно которой вред, причиненный юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и гражданам вследствие совершения коррупционного правонарушения, ответственность за которое наступает на основании действующего законодательства, подлежит возмещению в полном объеме в соответствии с гражданским законодательством.

Провести полный анализ соответствия национального законодательства международным нормам в области борьбы с коррупцией и внести соответствующие изменения в нормативно-правовую базу Российской Федерации.

Разработать и принять закон о государственной защите потерпевших и других лиц, содействующих уголовному процессу с целью обеспечения надлежащей защиты гражданам и юридическим лицам, вовлеченным в процесс преследования за коррупционные деяния.

Разработать комплекс мер, направленных на повышение уровня социального обеспечения и социальной защиты работников государственных, муниципальных, правоохранительных и иных органов, задействованных в противодействии коррупции, а также комплекс мер, направленных на обеспечение финансирования и оснащение необходимыми техническими средствами соответствующих органов.

Подписать (переподписать) и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Подписать и ратифицировать Конвенцию ОЭСР о борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций.

Разработать и принять программу оценки и мониторинга коррупции в России, включающую в себя как инструменты оценки непосредственно коррупции, так и эффективности действий по противодействию коррупции. Разработка методики оценки и мониторинга коррупции должна осуществляться при участии институтов гражданского общества и проводится специализированным ор-

ганом по противодействию коррупции с привлечением независимых организаций на конкурсной основе.

Законодательно закрепить требование обязательного анализа всех нормативных правовых актов Российской Федерации и их проектов на коррупциогенность (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов основывается на методике, разработанной и опробованной на федеральном уровне, и распространяется как на все вновь принимаемые нормативно-правовые акты, так и, поэтапно, на всю действующую нормативно-правовую базу. График проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов органов исполнительной государственной власти определяется и утверждается специализированным органом по противодействию коррупции на основании предложений органов исполнительной власти, издающих нормативные правовые акты. График публикуется в областных средствах массовой информации. Анализ (экспертиза) коррупциогенности проектов нормативных правовых актов органов исполнительной государственной власти проводится при подготовке и рассмотрении каждого нормативного правового акта.

Законодательно закрепить обеспечение полного доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти и муниципального управления России. Подготовить и принять закон, регламентирующий порядок представления гражданам информации о деятельности органов государственной власти.

Разработать и принять закон, регулирующий лоббистскую деятельность в Российской Федерации с тем, чтобы создать правовое поле, исключающее возможности коррупционных схем продвижения законопроектов, противоречащих интересам общества и государства.

Обеспечить строгое соблюдение требований Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Мониторинг соблюдения требований данного закона осуществляется соответствующими органами государственной власти Российской Федерации при участии специализированного органа по противодействию коррупции. Информация о

результатах мониторинга соблюдения требований данного закона публикуется в средствах массовой информации.

Разработать и провести комплексную программу по выявлению коррупционно опасных сфер деятельности исполнительных органов государственной власти, установлению системы контроля за деятельностью государственных служащих в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительных органов государственной власти, разработке и внедрению методики оценки коррупциогенности должностей государственной службы.

Разработать и внедрить систему административных регламентов, четко определяющих процедурные параметры деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Разработать и внедрить программу постоянной собственной внутренней антикоррупционной диагностики в учреждениях, действующих в коррупционно опасных сферах деятельности.

Разработать и внедрить программу мер по обеспечению строгого исполнения государственным гражданскими служащими установленных Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обязанностей гражданских служащих, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, требований к служебному поведению гражданского служащего, в том числе по урегулированию конфликтов личных и служебных интересов гражданского служащего. Мониторинг соблюдения требований данного закона и осуществляется соответствующими органами государственной власти при участии специализированного органа по противодействию коррупции. Информация о результатах мониторинга соблюдения требований данного закона публикуется в средствах массовой информации.

Законодательно закрепить принципы кадровой политики в России, предусматривающие:

- принятие в установленном законом порядке специальных требований к лицам, претендующим на занятие государственных должностей, а также иных значимых публичных должностей
- принятие в установленном законом порядке специальных требований к лицам, занимающим государствен-

ные должности, а также иные значимые публичные должности

- установление законодательных запретов для лиц, занимающих государственные должности и должности государственной службы, прямо или косвенно вмешиваться в деятельность иных коммерческих и некоммерческих организаций либо участвовать в их управлении, включая и запрет на определенный период на занятие должностей в коммерческих и некоммерческих организациях, чья деятельность прямо или косвенно была ранее связана с исполнением ими своих полномочий
- установление нормативных перечней государственных должностей, замещение которых запрещено или ограничено для лиц, имевших или имеющих судимости за коррупционные деяния.

Законодательно закрепить обязательность предоставления публичными должностными лицами деклараций о доходах, собственности, об экономических и хозяйственных интересах и о конфликте интересов. Обеспечить более точное регулирование в нормативных правовых актах случаев работы государственных и муниципальных служащих в пользу другого работодателя и более точная регулировка ограничений деятельности. Разработать и принять нормативно правовой акт, регламентирующий процедуру декларирования публичными должностными лицами доходов, собственности, экономических и хозяйственных интересов и конфликта интересов, методику мониторинга и проверки предоставляемой информации.

Разработать и реализовать комплексную программу, направленную на информирование общества об уровне коррупции в России и состоянии противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти страны. Данная программа будет включать в себя обязательное опубликование результатов всех исследований, направленных на оценку коррупции в России, всех нормативно-правовых актов, связанных с противодействием коррупции в России, а также всей текущей информации о деятельности специализированного органа по противодействию коррупции.

Разработать и реализовать комплексную программу, направленная на формирование нетерпимого отношения к

проявлениям коррупции и на разъяснение гражданам, государственным служащим, предпринимателям основных положений международного и федерального законодательства по противодействию коррупции.

Данная программа будет включать в себя публикацию информационных материалов о том, что такое коррупция, как она влияет на социально-экономическое развитие страны, в чём заключается ущерб, наносимый стране, обще-

ству и каждому отдельному гражданину коррупцией, какие действия по противодействию коррупцией предусматриваются международным, федеральным и областным законодательством, как эти меры могут повлиять на конкретную ситуацию с коррупцией, а также проведение публичных мероприятий пропагандистско-агитационной направленности для различных целевых групп: государственных и муниципальных служащих, работников бюджетной сферы,

учащихся и молодёжи, предпринимателей, других групп граждан.

Разработать и реализовать системную программу этического образования «публичных должностных лиц», . Данная программа предполагает прохождение всеми «публичными должностными лицами» курса этики государственной службы, который также включает в себя элементы правового образования.

Риски при реализации Стратегии

Настоящая 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 противодей-

ствию 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 ан-

तिकоррупционных мер; отсутствие механизмов защиты лиц, обеспечивающих реализацию антикоррупционных мер; отстранение или неучастие гражданского общества в реализации и мониторинге Стратегии.

Приложение: Модель плана реализации первоочередных мер стратегии противодействия коррупции в России

№ п/п	Мероприятия	Ответственные Исполнители	Срок выполнения
1.	Создание и функционирование специализированного органа по противодействию коррупции		
1.1.	Разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий состав и функции специализированного органа по противодействию коррупции		
1.2.	Принять нормативно-правовой акт, регламентирующий состав и функции специализированного органа по противодействию коррупции		
1.3.	Сформировать специализированный орган по противодействию коррупции		
1.4.	Разработать и утвердить программу деятельности специализированного органа по противодействию коррупции на 2007-2010 годы		
1.5.	Сформировать подразделения специализированного органа по противодействию коррупции для реализации первоочередных мер областной стратегии по противодействию коррупции согласно данному плану		
1.6.	Провести общественное обсуждение программы деятельности специализированного органа по противодействию коррупции по результатам первого года работы		
1.7.	Опубликовать отчёт о деятельности специализированного органа по противодействию коррупции по результатам первого года работы		
2	Проведение анализа и мониторинга коррупции в России		
2.1.	Разработать программу анализа и мониторинга коррупции в России		

№ п\п	Мероприятия	Ответственные Исполнители	Срок выполнения
2.2	Разработать методику комплексной оценки коррупции в России по следующим показателям: - уровень восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со стороны граждан; - уровень восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со стороны государственных и муниципальных служащих; - уровень восприятия коррупции в органах государственной власти и муниципального управления со стороны субъектов предпринимательской деятельности; - структура рынков коррупции; - структура коррупционных практик; - структура и механизмы коррупционных сделок; - структура коррупции; - факторы, способствующие коррупции		
2.3	Провести конкурс на проведение комплексного исследования коррупции и на проведение подобных тематических исследований		
2.4	Провести комплексное исследование коррупции по утверждённой методике		
2.5	Провести презентацию и общественное обсуждение результатов комплексного исследования коррупции		
2.6	Разработать методику фокусных исследований коррупции в органах государственной власти и план проведения таких исследований		
2.7.	Провести фокусные исследования коррупции в органах государственной власти		
2.8.	Опубликовать результаты фокусных исследований коррупции в органах государственной власти и провести их ведомственное и общественное обсуждение		
2.9.	Разработать методику мониторинга эффективности мер по противодействию коррупции		
2.10.	Разработать план проведения исследований по мониторингу эффективности мер по противодействию коррупции		
2.11	Проводить ежегодные комплексные исследования коррупции, презентации и общественные обсуждения их результатов		
2.12	Проводить ежегодные фокусные исследования коррупции в органах государственной власти, их презентации и общественное и ведомственное обсуждение		
2.13.	Проводить ежегодный мониторинг эффективности мер по противодействию коррупции, его презентацию и общественное обсуждение		
2.14.	Ежегодно публиковать данные комплексного исследования коррупции, фокусных исследований коррупции в органах государственной власти и мониторинга эффективности мер по противодействию коррупции		
3	Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.		

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

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

Общие положения

По всеобщему признанию, коррупция в здравоохранении – это наиболее серьезный и губительный вид коррупции. Объем государственных средств, направляемых на здравоохранение, особенно оказания услуг в этой сфере и необходимость передачи права оказания этих услуг преимущественно не-

сударственным 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 относитель-

но 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.

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 лиц¹ обуславливают необходимость широкого государственного регулирования сектора здравоохранения – от необходимости обеспечения определенного уровня доступа к бесплатному здраво-

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

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.

1. Саведофф и Хуссманн (2006).

- **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.

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:

Регулирующий орган – Плательщик

- взятка уполномоченному регулирующему органу, чтобы он не обратил внимание на неправильное использование фондов государственного медицинского страхования;
- сговор о присвоении средств, выделенных на здравоохранение, между уполномоченным регулирующим органом и чиновником, ответственным за управление этими средствами (из министерства здравоохранения или медицинской страховой компании).

Регулирующий орган – Поставщик медикаментов/оборудования

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

Регулирующий орган – Исполнитель

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

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.

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.

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.¹ 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 утаивание данных фактов. Не затрагиваются и другие формы коррупции – например, взятки при принятии на работу в медицинские учреждения (продажа должностей).

Вместо этого, данная работа фокусирует внимание на некоторых пунктах

1. 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.

приведенного выше списка, а именно трех основных сферах коррупции, наиболе 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 наиболе 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 отдельной стоящей статьей расходов на здравоохранение; по данным Вианн, правительства обычно выделяют только на лекарства 20-50% от всего бюджета на здравоохранение.²

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.³

Коррупция в здравоохранении стран с переходной экономикой

По всеобщему признанию коррупция в системе здравоохранения стран с пе-

2. Данные, приведенные в Вианн (2002), стр. 78.
3. Viann (2002), pp. 29-30.

реходной 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 84% всех расходов на здравоохранение в Азербайджане, 35-40% в Грузии и 56% в Российской Федерации.¹ По другим данным исследования, более 60% граждан стран СНГ признаются, что

делали подобные платежи, а в Армении эта цифра приближается к 90%.² 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.³

Существует также достаточное подтверждение тому, что коррупция в сфере здравоохранения не ограничивается только платежами пациентам 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 взятки от региональных подразделений фонда и фармацевтических компаний.

1. Аллан, Даваки и Массалиос (2006), стр. 64.

2. Вианн (2002), стр. 20.

3. Роуз (2006), стр. 40-41.

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 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, 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.

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.

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».⁴ Это широко распростра-

ненное явление во всех пост-коммунистических странах, и, как показано в разделе *Коррупция в здравоохранении стран с переходной экономикой*, стр. 123, характерно для стран бывшего Советского Союза. В то время как продолжаются законодательные дебаты на тему – являются ли небольшие нефор-

4. Льюис (2000), p. v.

мальные подарки в благодарность за лечение проявлениями коррупции – 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 (ОЭСД) превышает среднедушевой доход в 2,5-4 раза, тогда как в странах Восточной Европы доходы врачей не превышают среднедушевого.¹ 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 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.² 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.

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»). 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 отношениях регулирующего органа и фармацевтических компаний, можно разделить на две основные группы:

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 ос-

1. Энзор и Дюран-Морено (2002), стр. 115.

2. Вайэн (2006) стр. 55.

новании 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 препаратов¹:

- 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;
- 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 гаран-

тирует, 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.² 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».³

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

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.⁴

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.

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 большим препаратов, произведенных этими компаниями. Регулирующие органы США и Великобритании в последнее время предприняли меры по устранению такого влияния компаний на медицинских работников.⁵

Корруптирование врачей

Врачам в какой-то мере необходимы контакты с фармацевтическими компаниями, чтобы получать необходимую информацию о производимых ими пре-

4. Там же, стр. 81.

5. См. Например Комитет по отбору в сфере здравоохранения Палаты Общин Великобритании (2005); Кассирер (2006).

1. ВОЗ (2006), стр. 8.

2. Клэр Коэн (2006), стр. 81.

3. Там же, стр. 80-81.

паратах, 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.

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».¹

Коррупция в сфере закупок

В данном исследовании тема коррупции в сфере закупок в здравоохранении

1. Уильямс (2006), стр. 96.

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 медицинских учреждений. Цены на отслеживаемые препараты сразу же упали на 12% и оставались ниже начального уровня в течение всего периода мониторинга.² Не существует убедительных аргументов против полной открытости этих цен для общественности, как, например, в Чилийской системе закупок, о чем упоминается в разделе *Коррупция регулирующей организации в сфере здравоохранения* ##.

2. 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.

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 финансиру-

ния. 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 Франции³ эта цифра составляет \$3000. Финансирование оказания первичной помощи было особенно проблемным.

Следует процитировать оценку ситуации в 2003 г., 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 сис-

3. *Москоу Таймз*, 4 декабря 2006 г.

темы, который в настоящее время функционирует по большей части как и ожидалось – роль территориальных 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.⁴

Неудивительно, что такая система здравоохранения не приблизилась к

4. Трагейкс и Лессоф (2003), стр. 77.

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 ## *Коррупция в здравоохранении стран с переходной экономикой*. 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.¹

На ФФОМС была возложена ответственность за управление государственной программой ДЛО, инициированной в 2005 г., в рамках которой финансируется обеспечение лекарствами пенсионеров и других малоимущих граждан. В течение 2006 г. 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 тер-

1. Энсор и Дуран-Морено (2002), стр. 113.

риториальных подразделений ФФОМС, фармацевтических компаний и поставщиков. Аналитики полагают, что с помощью взяток фармацевтические компании намеревались обеспечить себе место в схеме ДЛО.² Если факты подтвердятся, скандал сделает очевидным, что коррупция процветает в самых высших кругах системы здравоохранения и фармацевтических компаний.³

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 стро-

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

3. Скандал вызван новостью, что МВД расследует возможное присвоение десятков миллионов долларов, предназначенных для оплаты отдыха детей в санаториях и на курортах. (*Москов Таймс*, 11 декабря 2006 г.)

ительство 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

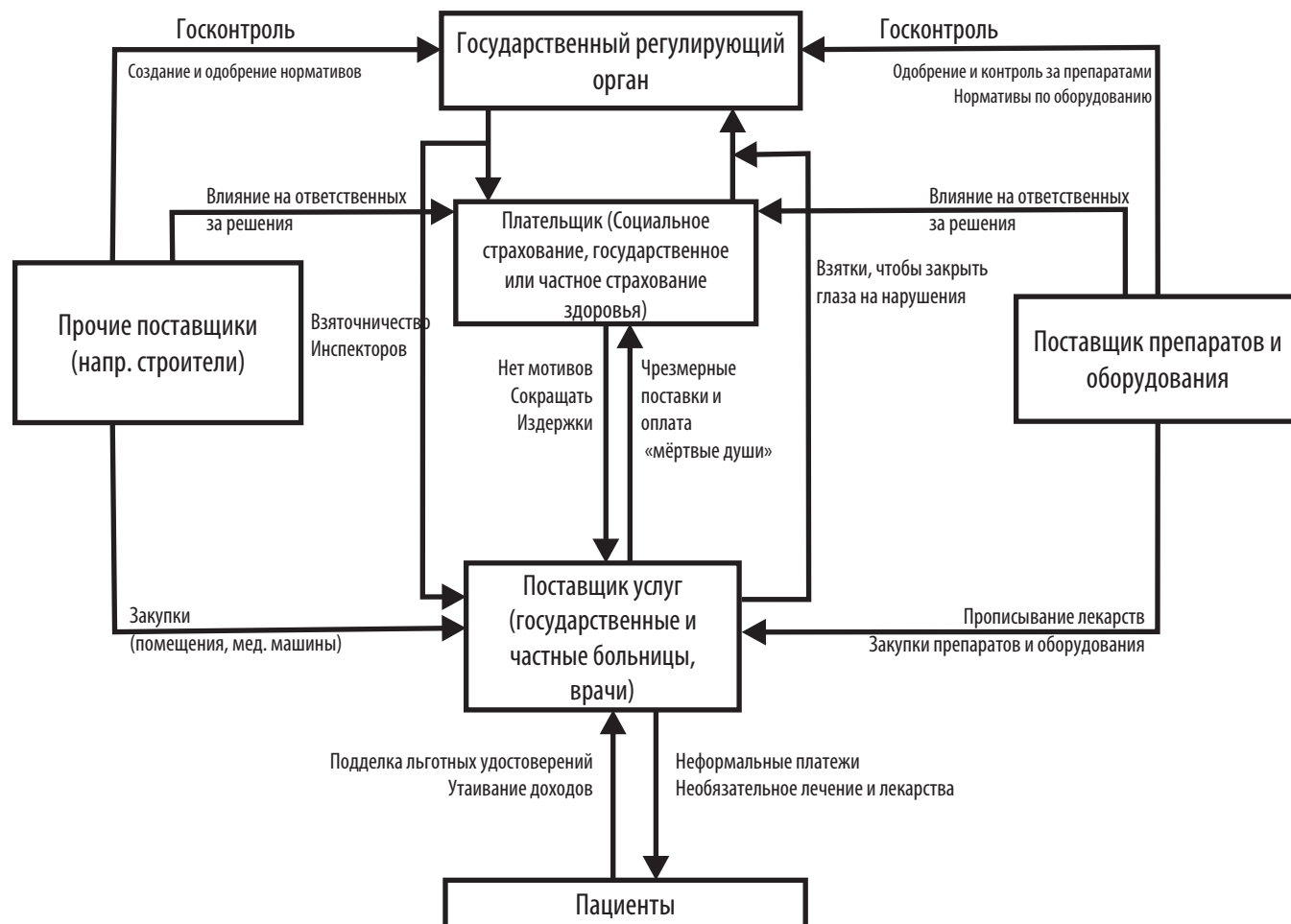
В данном документе раскрываются основные подходы и меры для преодоления коррупции в здравоохранении, и подчеркивается особая важность создания и финансирования рациональной и последовательной системы, а также некоторых конкретных антикоррупционных мер. Что касается Российской Федерации, как показывает 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

Table 1: Пять ключевых действующих лиц в сфере здравоохранения



Источник: Саведофф и Хуссманн (2006), стр. 7

Библиография

- Jillian Clare Cohen and Jorge Carikeo Montoya (2001), *Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience*, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/48617/oj_chile.pdf.
- Tim Ensor and Antonio Duran-Moreno (2002), "Corruption as a challenge to effective regulation in the health sector", Chapter 5 in Richard B. Saltman et al. (eds.), *Regulating entrepreneurial behaviour in European healthcare systems*, European Observatory on Healthcare Systems Series, World Health Organisation, Open University Press, pp. 106-124. <http://www.euro.who.int/document/e74487.pdf>.
- Maureen Lewis, *Who is paying for healthcare in eastern Europe and central Asia?*, The World Bank, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region, Washington DC, 2000, [http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+Is+Paying+text.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+Is+Paying+text.pdf).
- Ellie Tragakes and Suszy Lessof (2003), *Healthcare Systems in Transition: Russian Federation*, European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen, 2003: 5 (3). <http://www.euro.who.int/document/e81966.pdf>.
- Transparency International (2006), *Global Corruption Report 2006: Corruption in Health*, especially contributions by: William D. Savedoff and Karen Hussman (Chapter 1); Magnus Lindelow, Inna Kushnarova and Kai Kaiser (Chapter 2); Richard Rose (Chapter 2); Jim Gee (Chapter 2); Taryn Viann (Chapter 3); Sara Allin, Konstantina Davaki and Elias Mossialos (Chapter 4); Péter Gaál (Chapter 4); Jillian Clare Cohen (Chapter 5); Jerome P. Kassirer (Chapter 5); Harvey Bale (Chapter 5); John R. Williams (Chapter 5), http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#download
- Taryn Vian (2002), *Corruption and the Health Sector*, USAID/MSI, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_

- and_governance/publications/ac/
sector/health.doc.
- United Kingdom House of Commons Health Select Committee Report on The Influence of the Pharmaceutical Industry, April 2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmhealth/42/42.pdf>
 - World Health Organisation (1999), *Operational Principles for Good Pharmaceutical Procurement*, <http://www.who.int/medicinedocs/collect/edmweb/pdf/whozip49e/whozip49e.pdf>.
 - World Health Organisation (2006), *Measuring transparency in medicines registration, selection and procurement: Four country assessment studies*, http://www.who.int/medicines/areas/policy/goodgovernance/WHO_PSM_PAR_2006.7.pdf.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере здравоохранения

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

В соответствии с Методикой анализа коррупциогенности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006) проана-

лизированы Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 2 июля 1993 года. Целью анализа является выявление в нормативном акте положе-

ний, прямо или косвенно способствующих коррупции.

Широта дискреционных полномочий

Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Статья 8. Компетенция органов местного самоуправления

Ввиду того, что в перечисленных статьях компетенция законодательных и исполнительных органов не разграничена, велика вероятность произвольной трактовки и передачи на подзаконный уровень регулирования отношений общего характера, что также может вести к дублированию компетенции. Это расценивается в качестве необоснованно широких дискреционных полномочий.

Ст. 13: Оказание медицинской помощи в организациях муниципальной системы здравоохранения может также финансироваться за счет средств обязательного медицинского страхования и других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данная неконкретизированная норма в условиях отсутствия нормативного

акта может толковаться весьма широко на муниципальном уровне при решении вопросов финансирования.

Ст. 34: 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, на основаниях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации.

Такая категория субъектов, как лица, совершившие общественно опасные деяния, может трактоваться довольно широко (совершение административного правонарушения тоже общественно опасно) и быть подвергнута произвольной изоляции на основании данной статьи. Так, согласно ст. 13 ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» гласит, что «Принудительные меры медицинского

характера применяются по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленным Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации». Таким образом, принудительная медицинская помощь предусмотрена в отношении только лиц, совершивших уголовные преступления.

Ст. 41: Гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, оказывается медико-социальная помощь и обеспечивается диспансерное наблюдение в соответствующих лечебно-профилактических учреждениях бесплатно или на льготных условиях.

Предоставляется ничем не обусловленная альтернатива в решении вопроса об оплате медицинской помощи – бесплатно, на льготных условиях (причем размер льгот также не определен).

Наличие правового пробела

Статья 15: Лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Путем подобной отсылки закон уходит от установления основ лицензирования – лицензионные условия, основания для отказа в выдаче лицензии и пр. Данный пробел заполняется на подзаконном уровне – Постановление Правительства РФ от 4 июля 2002 г. № 499 «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности».

Ст. 25: В случае несогласия с заключением военно-врачебной комиссии военнослужащие, граждане, подлежащие призыву на военную службу и поступающие на военную службу по контракту, имеют право на производство независимой медицинской экспертизы в соответствии со статьей 53 настоящих Основ и (или) обжалование заключений военно-врачебных комиссий в судебном порядке.

Производство независимой медицинской экспертизы, а также порядок учета ее заключения образуют пробел, заполняемый дискреционно. Кроме того, здесь сочетается несколько коррупционных факторов. Согласно ст. 53 Основ Положение о независимой меди-

цинской экспертизе утверждается Правительством Российской Федерации – оно не утверждено (непринятие НПА). Согласно п.9 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25.02.2003 г. гражданин может обжаловать вынесенное военно-врачебной комиссией (врачебно-летной комиссией) в отношении его заключение в вышестоящую военно-врачебную комиссию (врачебно-летную комиссию) или в суд. Никакой независимой экспертизы не предусмотрено (коллизия с Основами).

Статья 31. Право граждан на информацию о состоянии здоровья

Порядок получения информации гражданами – пробел. Основы законодательства не предусматривают механизма гарантирования права граждан на эту информацию (должна ли она сообщаться под роспись, в определенной документированной форме и пр.)

Ст. 44: Контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля и надзора в

сфере обращения лекарственных средств, и федеральным органом исполнительной власти по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека.

Вопросы контроля отданы государственным органам, которые реализуют его по собственному усмотрению (порядок контроля регламентируется актами Росздравнадзора, то есть на подзаконном уровне самим контролирующим органом). В Положении о Роспотребнадзоре вообще не содержится контрольных полномочий в рассматриваемой сфере.

Ст. 56: Контроль за качеством оказания медицинской помощи осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения, если иное не предусмотрено федеральным законом.

То же самое.

Ст. 57: Правом на занятие народной медициной обладают граждане Российской Федерации, получившие диплом целителя, выдаваемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения.

Статус диплома целителя, возможность его получения – пробел.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Основы законодательства содержат множество бланкетных норм. Устанавливаются нормотворческие полномочия Правительства РФ – ст. 18, ст. 21 ч. 1, ст. 36, ст. 40, ст. 41, ст. 42, ст. 51,

ст. 52, ст. 54, ст. 64, полномочия ФОИВ – ст. 21 ч. 3, ст. 24 п. 1, ст. 25, ст. 29, ст. 36, ст. 37, ст. 39, ст. 40, ст. 41, ст. 46, ст. 48, ст. 49, ст. 54, ст. 59, ст. 63, полномочия ОГВ субъектов РФ – ст. 24 п. 1, ст. 24 п. 4,

ст. 24 ч. 3, ст. 41, ст. 42, ст. 59, ст. 63, полномочия ОМС – ст. 63, ст. 64.

Обоснованность передачи регулирования на подзаконный уровень должна быть проверена в каждом случае.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права

Ст. 18: Порядок оказания медицинской помощи лицам без гражданства и беженцам устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отсылка к законодательству (которого по данному вопросу нет) расценивается как завышенное требование к лицам без гражданства и беженцам, она препятствует реализации права.

Ст. 29: Лица, задержанные... имеют право на получение медицинской помощи в необходимых случаях в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения за счет средств соответствующих бюджетов.

Норма не дает ясных гарантий бесплатной медицинской помощи, которая зависит от усмотрения соответствующих уполномоченных лиц (неясно даже,

каких именно) – в необходимых случаях.

Ст. 39: Скорая медицинская помощь оказывается гражданам при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется безотлагательно...

Общая формулировка нормы может привести к нарушению прав граждан на

медпомощь. При реализации данной нормы на практике возможны отказы в предоставлении скорой медицинской помощи. Один из вариантов решения – установление перечня заболеваний и

ситуаций, при которых оказывается безотлагательная помощь (если таковой перечень возможен). Другой – установить круг субъектов, имеющих право на скорую медпомощь (но только как лю-

бой обратившийся субъект вне зависимости от наличия медицинского полиса). Третий – установить ответственность за отказ в оказании скорой медпомощи.

Отсутствие административных процедур

Ст. 19: Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации или непосредственно гражданам.

Порядок предоставления информации гражданам отсутствует.

Ст. 20: Дети, подростки, учащиеся, инвалиды и пенсионеры, занимающиеся физической культурой, имеют право на бесплатный медицинский контроль.

Процедура реализации права, которой корреспондирует процедура осуществления медицинского контроля, отсутствует.

Ст. 24 п. 1: В интересах охраны здоровья несовершеннолетние имеют право на диспансерное наблюдение и лечение в детской и подростковой службах в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, и на условиях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсутствие порядка реализации права на диспансерное наблюдение дополняется неясным согласованием адми-

нистративных действий ФОИВ и ОГВ субъекта РФ – принимается совместный акт, нормативный или индивидуальный?

Ст. 29: Порядок организации медицинской помощи лицам, задержанным, отбывающим наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенным под стражу, отбывающим наказание в местах лишения свободы либо административный арест, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Порядок административного взаимодействия ФОИВ отсутствует.

Ст. 38: Первичная медико-санитарная помощь обеспечивается учреждениями муниципальной системы здравоохранения. В оказании первичной медико-санитарной помощи могут также участвовать учреждения государственной и частной систем здравоохранения на основе договоров со страховыми медицинскими организациями.

Неясно соотношение «обычной» и страховой медицины, в том числе фи-

нансовое. Важно также, чтобы это не отразилось на качестве бесплатной помощи гражданам.

Ст. 49: В отдельных случаях по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения экспертиза временной нетрудоспособности граждан в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения может быть поручена работнику со средним медицинским образованием.

Что такое отдельные случаи и как осуществляется взаимодействие власти и лечебного учреждения?

Ст. 52: Гражданин или его законный представитель имеет право ходатайствовать перед органом, назначившим судебно-медицинскую или судебно-психиатрическую экспертизу, о включении в состав экспертной комиссии дополнительно специалиста соответствующего профиля с его согласия.

Порядок рассмотрения ходатайства, его удовлетворения или отказа?

Ст. 58: Лечащий врач может отказаться по согласованию с соответствующим должностным лицом от наблюдения и лечения пациента...

Какова процедура согласования?

Ст. 62: Профессиональные медицинские и фармацевтические ассоциации принимают участие...

Порядок такого принятия участия – самый главный вопрос в данной норме, который не раскрыт.

Ст. 63: Порядок переподготовки, совершенствования профессиональных зна-

ний медицинских и фармацевтических работников, получения ими квалификационных категорий определяется в соответствии с настоящими Основами федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения совместно с профес-

сиональными медицинскими и фармацевтическими ассоциациями.

Каков механизм взаимодействия власти с профессиональными организациями?

Юрико-лингвистическая коррупциогенность

Ст. 24 п. 5: получение необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме.

Трактовка доступности формы весьма субъективна на взгляд профессионала. На практике доступность трактуется

как сообщение сведений на родном для пациента языке. См. также замечания к ст. 31.

Ст. 61: Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается при нали-

чии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий.

Норма допускает субъективный подход – практически при любом вреде здоровью можно предположить противоправные действия.

Отсутствие ответственности служащих за нарушения

Данный фактор применим к ответственности вообще любого уполномоченного лица, профессионала.

Ст. 35: Незаконное проведение искусственного оплодотворения и имплантации эмбриона влечет за собой уголовную ответственность, установленную

законодательством Российской Федерации.

Ст. 37: Незаконное проведение медицинской стерилизации влечет за собой уголовную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

В Уголовном кодексе не содержится специальных норм о такой ответственности (возможна квалификация по причинению вреда здоровью, но это не отвечает смыслу приведенных норм, стремящихся выделить специального субъекта нарушения).

Определение компетенции по формуле «вправе»

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.

См. замечания к этой же статье по фактору «широта дискреционных полномочий». Порядок применения принудительных мер зависит от усмотрения. Это упрек и к уголовно-процессуально-

му законодательству, которое нуждается в переосмыслении с точки зрения прав человека.

Непринятие нормативного правового акта

Ст. 43: Порядок применения указанных в частях второй и третьей настоящей статьи методов диагностики, лечения и лекарственных средств, иммунологических препаратов и дезинфекционных средств, в том числе используемых за рубежом, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-право-

вое регулирование в сфере здравоохранения.

Принят только порядок применения лекарственных средств. Все остальное подпадает под фактор непринятия НПА и решения вопросов в индивидуальном порядке. То же самое относится к п. 17 ст. 5 (установление порядка производс-

тва медицинской экспертизы), к п. 5 ст. 6 (установление порядка и объема предоставляемых отдельным группам населения мер социальной поддержки и оказания медико-социальной помощи и лекарственном обеспечении).

Наличие нормативных коллизий

Название и содержание ст. 44 находятся в противоречии (внутренняя коллизия).

Ст. 56: Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению органа, выдавшего разрешение на занятие частной медицинской практикой, или суда.

Запрещение занятия деятельностью – административное наказание, назначается только судом (ст. 3.12 КоАП РФ).

Итак, в результате антикоррупционной экспертизы в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан выявлены такие коррупционные

факторы, как широта дискреционных полномочий, наличие правового пробела и нормативной коллизии, свобода подзаконного нормотворчества, завышенные требования к лицу, отсутствие административных процедур, юридико-лингвистическая коррупциогенность, отсутствие ответственности за нарушения, определение компетенции по формуле «вправе», непринятие НПА.

По итогам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере здравоохранения представляется возможным сделать следующие предложения по его совершенствованию.

- Разграничить компетенцию законодательных и исполнительных органов (ст.ст. 5,6,8).
- Конкретизировать порядок оказания помощи и осуществления диспансерного наблюдения (ст. 41) на льготных условиях и бесплатно. На уровне закона должны устанавливаться критерии оказания бесплатной помощи.
- Необходимо закрепить на законодательном уровне основные требования к лицензированию, порядку осуществления контроля, для чего имплементировать ряд установок соответствующих положений Прави-

- тельства (после предварительной антикоррупционной экспертизы).
- Разработать порядок проведения и учета заключения независимой экспертизы – на уровне закона.
 - Проверить обоснованность отсылок и бланкетных предписаний, содержащихся в Основах законодательства.
 - Разработать порядок оказания помощи лицам без гражданства и беженцам.
 - Ликвидировать нормативную коллизию со ст.3.12 КоАП РФ.
 - Принять требуемые нормативные правовые акты, к которым отсылают Основы законодательства (см. фактор «непринятие нормативного акта»).

Проблемы коррупции в системе российского здравоохранения

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

Резюме

Настоящий доклад посвящен проблемам коррупции в отношениях, складывающихся между пациентами и медицинскими работниками при оказании медицинской помощи государственными

и муниципальными медицинскими учреждениями, а также частными медицинскими организациями и врачами. В результате анализа коррупциогенности законодательства о здравоохранении

было выявлено наличие восьми коррупциогенных факторов и сделаны предложения по их устранению.

I.

Сфера здравоохранения является одной из сфер общественной жизни наиболее подверженных коррупции. В «Докладе о положении дел с коррупцией в мире 2006 г.», подготовленном неправительственной организацией «Трансперенси Интернешнл», отмеча-

ется, что размеры коррупции в здравоохранении значительны и в бедных, и в богатых странах.

В российском здравоохранении коррупция наиболее отчетливо проявляется в двух сферах:

- государственных закупок лекарственных средств и медицинского оборудования;
- оказания медицинских услуг в учреждениях здравоохранения.

II.

Нарушения при закупках медицинского оборудования в рамках реализации Национального проекта «Здоровье» были выявлены Счетной палатой РФ. 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, в

частности 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.

III.

В связи с этим представляется целесообразным проанализировать с точки зрения наличия коррупциогенных норм законодательство, регулирующее отношения, складывающиеся между медицинскими учреждениями и пациентами по поводу оказания медицинских услуг.

В ст. 41 Конституции РФ закрепляется право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Причем гарантируется оказание гражданам бесплатно медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых

взносов, других поступлений. Нарушение прав граждан на охрану здоровья и на получение гарантированной бесплатной помощи влечет ухудшение состояния здоровья и, как следствие, увеличение смертности населения России. Неспособность государства обеспечить конституционные права граждан в сфере охраны здоровья подрывает доверие к нему населения, вызывает напряженность в обществе.

Вместе с тем, по данным ВЦИОМ наиболее часто россияне дают взятки медицинским работникам – 51%. Взятки медработникам относятся к бытовой

коррупции, но это не снижает их общественной опасности. По сообщениям ИА «Телеинформ» 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.

IV.

Отношения в сфере здравоохранения регулируются не единым кодифицированным актом, а довольно обширным кругом нормативно-правовых актов: федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, а также правовыми актами, изданными Министерством здравоохранения и социального

развития РФ: приказами, письмами и т.д. В целях анализа на коррупциогенность представляется целесообразным использовать следующие основные нормативно-правовые акты:

- Гражданский кодекс РФ;
- Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля

1993 г. № 5487-1 (в ред. от 7 марта 2005 г.);

- Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2007 г., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 885.

V.

При анализе нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, выявлены следующие коррупционные факторы:

Наличие пробелов в правовом регулировании

К пробелам в законодательном регулировании отношений в сфере здравоохранения следует отнести **отсутствие в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан механизмов реализации права граждан на получение медицинской помощи.**

Право граждан на получение бесплатной медицинской помощи в государственной и муниципальной системах здравоохранения регламентируется в ст. 20 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан. Однако последствия отказа медицинского учреждения от предоставления медицинской помощи не предусмотрены.

В настоящее время на практике распространены случаи отказа от предоставления первичной медико-санитар-

ной помощи в учреждениях здравоохранения по месту жительства гражданина вследствие недостатка медицинского персонала или медицинского оборудования.

Действующая система обязательного медицинского страхования не позволяет гражданину обратиться за первичной медико-санитарной помощью в другое учреждение здравоохранения в пределах одного населенного пункта.

Для расширения возможности гражданина реализовать свое право на получение первичной медико-социальной помощи предлагается закрепить право гражданина на получение первичной медико-социальной помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования, в любом учреждении здравоохранения того населенного пункта, где проживает гражданин, при предъявлении им страхового полиса.

При оказании учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг применяется глава 39 Гражданского кодекса РФ «Возмездное оказание услуг».

В п.2 ст.782 ГК РФ предусмотрена возможность одностороннего отказа исполнителя от исполнения договора. На практике данное положение закона приводит к нарушению конституционных прав граждан.

В Определении Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 115-О договор о предоставлении платных медицинских услуг (медицинского обслуживания) признан согласно п. 1 ст. 426 ГК РФ публичным договором, т.е. соглашением, заключаемым коммерческой организацией и устанавливающим ее обязанности по оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится¹. Конституционный Суд РФ также определил: «Обязательность заключения публичного договора, каковым является договор о предоставлении платных медицинских услуг, при наличии возможности предоставить соответствующие

1. Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

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 значения».

Позиция Конституционного Суда РФ о недопустимости одностороннего отказа исполнителя (услугодателя) от исполнения публичного договора, не обусловленного невозможностью его исполнения, не вызывает возражений. Однако признание договора об оказании платных медицинских услуг публичным договором не соответствует действующему законодательству. В ст.426 ГК РФ в качестве субъекта публичного договора указана коммерческая организация. Платные медицинские услуги согласно Правилам предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13 января 1996 г. № 27 оказываются, как правило, медицинскими учреждениями. Учреждения являются организационно-правовой формой некоммерческих организаций (ст. 120 ГК РФ). Следовательно, по формальному признаку, а именно субъектному составу, договор об оказании медицинских услуг не может быть признан публичным.

В целях защиты прав граждан представляется целесообразным законодательно признать договор об оказании медицинских услуг публичным. Это позволило бы применять к данным договорам положения ст.426 Гражданского кодекса РФ, в которой предусматривается:

- 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.

Для применения нормы ст.426 ГК РФ к отношениям с участием медицинских учреждений требуется расширить ее субъектный состав. Необходимо распространить действие данной нормы и на отношения потребителей с некоммерческими организациями, в том числе, медицинскими учреждениями. С этой целью следует заменить в п.1 ст.426

ГК слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

Необходимо также законодательно ограничить право исполнителя на односторонний отказ от исполнения обязательств, возникающих из публичных договоров оказания услуг.

Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества

В Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан довольно большое количество норм уполномочивает Правительство РФ на принятие нормативных актов:

- ч. 3 ст. 18: Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется Правительством Российской Федерации;
- ч. 1 ст. 21: работники отдельных профессий, производств, предприятий, учреждений и организаций, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, проходят обязательные предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры;
- ч. 3 ст. 36: перечень социальных показаний – положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации;
- ч. 5 ст. 40: Финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи, оказываемой федеральными специализированными медицинскими организациями, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- ч. 1 ст. 41: Гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации...;
- ч. 3 ст. 53: Положение о независимой медицинской экспертизе утверждается Правительством Российской Федерации;
- ч. 7 ст. 54: Лица, получившие медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах, допускаются к медицинской или фармацевтической деятельности после экзамена в соответствующих учебных заведениях Российской Федерации в порядке, устанавливаемом

Правительством Российской Федерации;

- а также ч. 3 ст. 63, ст. 64.

В ряде норм Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан полномочия по принятию нормативно-правовых актов делегируются иным федеральным органам исполнительной власти, которые при этом недостаточно конкретизированы:

- ч. 5 ст. 25: Порядок организации медицинской помощи военнослужащим устанавливается законодательством Российской Федерации, нормативными актами *Министерства обороны Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба*;
- ч. 5 ст. 29: Порядок организации медицинской помощи лицам, задержанным, отбывающим наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенным под стражу, отбывающим наказание в местах лишения свободы либо административный арест, устанавливается *федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти*;
- ч. 2 ст. 37: Перечень медицинских показаний для медицинской стерилизации определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения;
- ч. 3 ст. 40: Виды и стандарты специализированной медицинской помощи, оказываемой в учреждениях здравоохранения, устанавливаются *федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения*;
- ч. 2 ст. 41: Виды и объем медико-социальной помощи, предоставляемой гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, устанавливаются *федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения*;

- ч. 2 ст. 48: Порядок проведения патолого-анатомических вскрытий определяется **федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения**;
- ч. 1 ст. 49: Экспертиза временной нетрудоспособности граждан в связи с болезнью, увечьем, беременностью, родами, уходом за больным членом семьи, протезированием, санаторно-курортным лечением и в иных случаях производится в порядке, установленном **федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения**;
- ч. 2 ст. 59: Порядок осуществления деятельности врача общей практики (семейного врача) устанавливается **федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации**.

Непринятие нормативного правового акта (бездействие)

В ч. 5 ст. 41 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан установлено, что финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи, оказываемой федеральными специализированными медицинскими организациями, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, в соответствии с настоящими Основами является расходным обязательством Российской Федерации. До настоящего времени перечень федеральных специализированных медицинских организаций Правительством РФ не утверждён.

Наличие данного перечня важно, так как в программах государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2006 г. и на 2007 г. прямо указывается, что за счет средств федерального бюджета предоставляется специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная, оказываемая в федеральных специализированных медицинских организациях. Следовательно, российские граждане вправе требовать предоставления им определенных видов специализированной медицинской помощи бесплатно. Однако для реализации данного права

необходим перечень федеральных специализированных медицинских организаций.

Принятие нормативно-правового акта органом исполнительной власти «сверх компетенции»

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 марта 2006 г. № 220 утверждён перечень федеральных специализированных медицинских учреждений, подведомственных Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству и Российской академии медицинских наук.

На практике это привело к тому, что в федеральных специализированных медицинских организациях, финансируемых за счет федерального бюджета, но не подпадающих под действие приказа №220 Минсоцздрава РФ требуют с пациентом денежные средства на проведение тех видов специализированной медицинской помощи, которые согласно Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи должны оказываться в федеральных специализированных медицинских учреждениях бесплатно.

Отсутствие ответственности

В Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан ответственность работников здравоохранения декларируются, но не указаны формы, объём, основания, условия наступления его ответственности:

- ч. 6 ст. 58: Лечащий врач несет ответственность за недобросовестное выполнение своих профессиональных обязанностей **в соответствии с законодательством Российской Федерации**.
- ч. 1 ст. 68: В случае нарушения прав граждан в области охраны здоровья вследствие недобросовестного выполнения медицинскими и фармацевтическими работниками своих профессиональных обязанностей, повлекшего причинение вреда здоровью граждан или их смерть, ущерб

возмещается в соответствии с **частью первой статьи 66 настоящих Основ**;

- ч. 1 ст. 66: В случаях причинения вреда здоровью граждан виновные обязаны возместить потерпевшим ущерб **в объёме и порядке, установленных законодательством Российской Федерации**.

Ответственность медицинского учреждения за действия его работников в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан прямо не установлена и может быть определена лишь на основании общего правила ст.1068 Гражданского кодекса РФ: «Ответственность юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником».

Исходя из ч.1 ст.66 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан ответственность медицинских учреждений, их работников, частнопрактикующих врачей за вред, причиненный здоровью гражданина, строится на принципе вины в соответствии со ст.1064 Гражданского кодекса РФ.

Несмотря на то, что по общему принципу «генерального деликта», закреплённого в ст. 1064 ГК РФ, вина причинителя вреда презюмируется, судебная практика в настоящее время идет по пути возложения обязанности по доказыванию противоправности причиненного вреда при оказании медицинских услуг на потерпевшего. Таким образом, складывается ситуация, когда гражданин, не обладая специальными познаниями, вынужден доказывать наличие противоправности в действиях медицинских работников. В результате случаи удовлетворения требований лица, которому был причинен вред в связи с некачественным оказанием медицинской помощи, в судебной практике единичны.

Представляется целесообразным в интересах гражданина закрепить обязанность медицинских учреждений и частнопрактикующих врачей возместить вред, причиненный здоровью гражданина в результате оказания медицинской помощи, независимо от вины. В целях обеспечения финансовой возможности возмещения вреда потерпевшим ввести обязательное страхование профессиональной ответственности медицинских учреждений и частнопрактикующих врачей.

Нарушение режима транспарентности правовой информации

В соответствии с ч. 4 ст. 20 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. В принимаемой ежегодно программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи виды и объем такой медицинской помощи не детализируется. В связи с этим граждане РФ не обладают информацией о видах и объемах первичной медико-санитарной помощи, которую они могут получить бесплатно в медицинском учреждении по месту жительства.

Перечень видов специализированной (высокотехнологичной) помощи, предоставляемой в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2006 г. был утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 марта 2006 г. № 220 «Об оказании высокотехнологичных видов медицинской помощи за счет средств федерального бюджета в федеральных специализированных медицинских учреждениях, подведомственных Феде-

ральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству и Российской Академии Медицинских наук, во II-IV кварталах 2006 г.».

Данный приказ имеет исключительное важное значение для граждан РФ, так как впервые в 2006 г. высокотехнологичная помощь (например, операции по аорто-коронарному шунтированию) были включена в перечень медицинской помощи, предоставляемой гражданам бесплатно за счет федерального бюджета. Однако он не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ, так как по мнению данного ведомства данный документ не нуждается в государственной регистрации (Письмо Минюста РФ от 27.04.2006 N 01/3397-ЕЗ). Опубликован Приказ Минсоцзрва РФ № 220 был лишь в специализированном издании – журнале «Здравоохранение». Из этого можно сделать вывод, что гражданам, нуждающимся в высокотехнологичных видах медицинской помощи по жизненно важным показаниям, не обеспечен доступ к важнейшей для них информации.

В целях обеспечения права граждан на информацию о медицинской помощи, предоставляемой бесплатно, целесообразно закрепить конкретные обязанности федеральных органов исполнительной власти в области здравоохранения, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, муни-

ципальных органов в области здравоохранения по предоставлению такой информации гражданам, как через средства массовой информации, так и индивидуально -при оказании медицинской помощи в медицинском учреждении.

Отсутствие административных процедур

В ст. 69 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан устанавливается: «Действия государственных органов и должностных лиц, ущемляющие права и свободы граждан, определенные настоящими Основами, в области охраны здоровья, могут быть обжалованы в вышестоящие государственные органы, вышестоящим должностным лицам или в суд в соответствии с действующим законодательством». Данная норма носит бланкетный характер и не определяет конкретную процедуру обжалования такого рода действий.

Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

В Основах законодательства РФ об охране здоровья отсутствуют нормы, предусматривающие проведение конкурсных (аукционных) процедур в области здравоохранения.

Сводное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства Российской Федерации в сфере здравоохранения

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

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

Введение

В российском здравоохранении коррупция наиболее отчетливо проявляется в двух сферах:

- государственных закупок лекарственных средств и медицинского оборудования;
- оказания медицинских услуг в учреждениях здравоохранения.

При этом отношения в сфере здравоохранения регулируются не единым кодифицированным актом, а довольно обширным кругом нормативно-правовых актов: федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, а также правовыми актами, изданными Министерством здравоохранения и социального развития РФ: приказами, письмами и т.д.

В соответствии с Методикой анализа коррупционности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006), а также исходя из практики правоприменения, проанализированы Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 2 июля 1993 года, с учетом Гражданского кодекса РФ и Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2007 г., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 885.

Целью анализа является выявление в нормативном акте положений, прямо или косвенно способствующих коррупции.

Сводное заключение подготовлено на основе заключений по результатам антикоррупционной экспертизы указанных нормативных актов, подготовленных независимо друг от друга экспертами проекта, кандидатами юридических наук Санниковой Л.В. и Талапиной Э.В. Сводное заключение содержит выводы, согласованные экспертами. Заключение экспертов при этом сохраняют самостоятельное значение. Их особенности должны быть учтены при подготовке законодательных предложений по устранению выявленных в законодательстве о здравоохранении коррупционных факторов.

Широта дискреционных полномочий

Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Статья 8. Компетенция органов местного самоуправления

Ввиду того, что в перечисленных статьях компетенция законодательных и исполнительных органов не разграничена, велика вероятность произвольной трактовки и передачи на подзаконный уровень регулирования отношений общего характера, что также может вести к дублированию компетенции. Это расце-

нивается в качестве необоснованно широких дискреционных полномочий.

Ст. 13: Оказание медицинской помощи в организациях муниципальной системы здравоохранения может также финансироваться за счет средств обязательного медицинского страхования и других источников

в соответствии с законодательством Российской Федерации

Данная неконкретизированная норма (в части «Других источников») в условиях отсутствия нормативного акта может толковаться весьма широко при решении вопросов финансирования.

Ст. 34: 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, на основаниях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации

Такая категория субъектов, как лица, совершившие общественно опасные деяния, может трактоваться довольно широко (совершение административного правонарушения тоже общественно опасно) и быть подвергнута произвольной изоляции на основании данной статьи. Так, согласно ст. 13 ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» гласит, что

«Принудительные меры медицинского характера применяются по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленном Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации».

Таким образом, принудительная медицинская помощь предусмотрена в отношении только лиц, совершивших уголовные преступления.

Ст. 41: Гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, оказывается медико-социальная помощь и обеспечивается соответствующих лечебно-профилактических учреждениях

бесплатно или на льготных условиях

Предоставляется ничем не обусловленная альтернатива в решении вопроса об оплате медицинской помощи – бесплатно, на льготных условиях (причем размер льгот также не определен).

Во всех указанных случаях дискреционные полномочия создают возможность их использования в коррупционных целях.

Наличие правового пробела

Статья 15: Лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации

Путем подобной отсылки закон уходит от установления основ лицензирования – лицензионные условия, основания для отказа в выдаче лицензии и пр. Данный пробел заполняется на подзаконном уровне – Постановление Правительства РФ от 4 июля 2002 г. № 499 «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности».

Ст. 25: В случае несогласия с заключением военно-врачебной комиссии военнослужащие, граждане, подлежащие призыву на военную службу и поступающие на военную службу по контракту, имеют право на производство независимой медицинской экспертизы в соответствии со статьей 53 настоящих Основ и (или) обжалование заключений военно-врачебных комиссий в судебном порядке.

Производство независимой медицинской экспертизы, а также порядок учета ее заключения образуют пробел, заполняемый дискреционно. Кроме того, здесь сочетается несколько коррупционных факторов. Согласно ст.53 Основ Положение о независимой медицинской экспертизе утверждается Правительством Российской Федерации – оно не утверждено (непринятие НПА). Согласно п.9 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25.02.2003 г. гражданин может обжаловать вынесенное военно-врачебной комиссией (врачебно-летной комиссией) в отношении его заключение в вышестоя-

щую военно-врачебную комиссию (врачебно-летную комиссию) или в суд. Никакой независимой экспертизы не предусмотрено (коллизия с Основами).

Статья 31. Право граждан на информацию о состоянии здоровья

Порядок получения информации гражданами – пробел. Основы законодательства не предусматривают механизма гарантирования права граждан на эту информацию (должна ли она сообщаться под роспись, в определенной документированной форме и пр.)

Ст. 44: Контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля и надзора в сфере обращения лекарственных средств, и федеральным органом исполнительной власти по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека.

Вопросы контроля отданы государственным органам, которые реализуют его по собственному усмотрению (порядок контроля регламентируется актами Росздравнадзора, то есть на подзаконном уровне самим контролирующим органом). В Положении о Роспотребнадзоре вообще не содержится контрольных полномочий в рассматриваемой сфере.

Ст.56: Контроль за качеством оказания медицинской помощи осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения, если иное не предусмотрено федеральным законом.

См. предыдущее замечание.

Ст. 57: Правом на занятие народной медициной обладают граждане Российской Федерации, получившие диплом целителя, выдаваемый органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации в области здравоохранения.

Статус диплома целителя, возможность его получения – пробел.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Основы законодательства содержат множество бланкетных норм. Устанавливаются нормотворческие полномочия Правительства РФ – ст. 18, ст. 21 ч. 1, ст. 36, ст. 40, ст. 41, ст. 42, ст. 51, ст. 52, ст. 54, ст. 64, полномочия ФОИВ – ст. 21 ч. 3, ст. 24 п. 1, ст. 25, ст. 29, ст. 36, ст. 37, ст. 39, ст. 40, ст. 41, ст. 46, ст. 48, ст. 49, ст. 54, ст. 59, ст. 63, полномочия ОГВ субъектов РФ – ст. 24 п. 1, ст. 24 п. 4, ст. 24 ч. 3, ст. 41, ст. 42, ст. 59, ст. 63, полномочия ОМС – ст. 63, ст. 64.

Обоснованность передачи регулирования на подзаконный уровень должна быть проверена в каждом случае.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права

Ст. 18: Порядок оказания медицинской помощи лицам без гражданства и беженцам устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации

Отсылка к законодательству (которого по данному вопросу нет) расценивается как завышенное требование к лицам без гражданства и беженцам, она препятствует реализации права.

Ст. 29: Лица, задержанные... имеют право на получение медицинской помощи в необходимых случаях в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения за счет средств соответствующих бюджетов

Норма не дает ясных гарантий бесплатной медицинской помощи, которая зависит от усмотрения соответствующих уполномоченных лиц (неясно даже, каких именно) – в необходимых случаях.

Ст. 39: Скорая медицинская помощь оказывается гражданам при состояниях, требующих срочного медицинского

вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется безотлагательно...

Общая формулировка нормы может привести к нарушению прав граждан на медпомощь. При реализации данной нормы на практике возможны отказы в предоставлении скорой медицинской помощи. Один из вариантов решения – установление перечня заболеваний и ситуаций, при которых оказывается безотлагательная помощь (если таковой перечень возможен). Другой – установить круг субъектов, имеющих право на скорую медпомощь (но только как любой обратившийся субъект вне зависимости от наличия медицинского полиса). Третий – установить ответственность за отказ в оказании скорой медпомощи.

Отсутствие административных процедур

Ст. 19: Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации или непосредственно гражданам

Порядок предоставления информации гражданам отсутствует.

Ст. 20: Дети, подростки, учащиеся, инвалиды и пенсионеры, занимающиеся физической культурой, имеют право на бесплатный медицинский контроль

Процедура реализации права, которой корреспондирует процедура осуществления медицинского контроля, отсутствует.

Ст. 24 п. 1: В интересах охраны здоровья несовершеннолетние имеют право на диспансерное наблюдение и лечение в детской и подростковой службах в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, и на условиях, определяемых органами

государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсутствие порядка реализации права на диспансерное наблюдение дополняется неясным согласованием административных действий ФОИВ и ОГВ субъекта РФ – принимается совместный акт, нормативный или индивидуальный?

Ст. 29: Порядок организации медицинской помощи лицам, задержанным, отбывающим наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенным под стражу, отбывающим наказание в местах лишения свободы либо административный арест, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Порядок административного взаимодействия ФОИВ отсутствует.

Ст. 49: В отдельных случаях по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения экспертиза временной нетрудоспособности граждан в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения может быть поручена работнику со средним медицинским образованием.

Что такое отдельные случаи и как осуществляется взаимодействие органов власти и лечебного учреждения?

Ст. 52: Гражданин или его законный представитель имеет право ходатайствовать перед органом, назначившим судебно-медицинскую или судебно-психиатрическую экспертизу, о включении в состав экспертной комиссии дополнительно специалиста соответствующего профиля с его согласия

Порядок рассмотрения ходатайства, его удовлетворения или отказа?

Ст. 58: Лечащий врач может отказаться по согласованию с соответствующим должностным

лицом от наблюдения и лечения пациента...

Какова процедура согласования?

Ст. 62: Профессиональные медицинские и фармацевтические ассоциации принимают участие...

Порядок такого принятия участия – самый главный вопрос в данной норме, который не раскрыт.

Ст. 63: Порядок переподготовки, совершенствования профессиональных знаний медицинских и фармацевтических работников, получения ими квалификационных категорий определяется в соответствии с настоящими Основами федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения совместно с профессиональными медицинскими и фармацевтическими ассоциациями

Каков механизм взаимодействия власти с профессиональными организациями?

Юрико-лингвистическая коррупциогенность

Ст. 24 п. 5: получение необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме

Трактовка доступности формы весьма субъективна на взгляд профессионала. См. также замечания к ст. 31.

Ст. 61: Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий

Норма допускает субъективный подход – практически при любом вреде здоровью можно предположить противоправные действия.

Отсутствие ответственности за нарушения

Данный фактор применим к ответственности вообще любого уполномоченного лица, профессионала, а также юридического лица. При этом ответственность медицинского учреждения за действия его работников в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждане прямо не установлена и может быть определена лишь на основании общего правила ст.1068 Гражданского кодекса РФ: «Ответственность юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником».

В ряде случаев Основы содержат отсылки к уголовному законодательству:

Ст. 35: Незаконное проведение искусственного оплодотворения и имплантации эмбриона влечет за собой уголовную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации

Ст. 37: Незаконное проведение медицинской стерилизации влечет за собой уголовную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации

В Уголовном кодексе не содержится специальных норм о такой ответственности (возможна квалификация по причинению вреда здоровью, но это не отвечает смыслу приведенных норм, стремящихся выделить специального субъекта нарушения).

В других – ответственность работников здравоохранения декларируются, но не указаны формы, объем, основания, условия наступления его ответственности:

- ч. 6 ст. 58: Лечащий врач несет ответственность за недобросовестное выполнение своих профессиональных обязанностей **в соответствии с законодательством Российской Федерации;**

- ч. 1 ст. 68: В случае нарушения прав граждан в области охраны здоровья вследствие недобросовестного выполнения медицинскими и фармацевтическими работниками своих профессиональных обязанностей, повлекшего причинение вреда здоровью граждан или их смерть, ущерб возмещается в соответствии с **час-**

тью первой статьи 66 настоящих Основ;

- ч. 1 ст. 66: В случаях причинения вреда здоровью граждан виновные обязаны возместить потерпевшим ущерб **в объеме и порядке, установленных законодательством Российской Федерации.**

Определение компетенции по формуле «вправе»

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

См. замечания к этой же статье по фактору «широта дискреционных полномочий». Порядок применения принудительных мер зависит от усмотрения. Это упрек и к уголовно-процессуальному законодательству, которое нуждается в переосмыслении с точки зрения прав человека.

Наличие нормативных коллизий

Название и содержание ст.44 находятся в противоречии (внутренняя коллизия).

Ст. 56: Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению органа, выдавшего разрешение на занятие частной медицинской практикой, или суда.

Запрещение занятия деятельностью – административное наказание, назначаемое только судом (ст. 3.12 КоАП РФ).

Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

В Основах законодательства РФ 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.

Непринятие нормативного правового акта

В ч. 5 ст. 40 установлено, что финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи, оказываемой федеральными специализированными медицинскими учреждениями, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, в соответствии с основами является расходным обязательством Российской Федерации. До настоящего времени перечень федеральных специализированных медицинских учреждений Правительством РФ не утвержден. В то же время Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 марта 2006 г. № 220 утвержден перечень федеральных специализированных медицинских учреждений, подведомственных Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству и Российской академии медицинских наук (данный приказ подпадает под коррупционный фактор «принятие нормативного правового акта органом исполнительной власти «сверх компетенции»). На практике это привело к тому, что в федеральных специализированных медицинских организациях, финансируемых за счет федерального бюджета, но не подпадающих под действие приказа № 220 Минсоцздрава РФ требуют с пациентом денежные средства на проведение тех видов специализированной медицинской помощи, которые согласно Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи должны оказываться в федеральных специализированных медицинских учреждениях бесплатно.

Наличие данного перечня важно, так как в программах государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2006 г. и на 2007 г. прямо указывается, что за счет средств федерального бюджета предоставляется специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная, оказываемая в федеральных специализированных медицинских организациях. Следовательно, российские граждане вправе требовать предоставления им определенных видов специализированной медицинской помощи бесплатно.

Однако для реализации данного права необходим перечень федеральных специализированных медицинских организаций.

Ст. 43: Порядок применения указанных в частях второй и третьей настоящей статьи методов диагностики, лечения и лекарственных средств, иммунобиологических препаратов и дезинфекционных средств, в том числе используемых за рубежом, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения

Принят только порядок применения лекарственных средств. Все остальное подпадает под фактор непринятия НПА и решения вопросов в индивидуальном порядке. То же самое относится к п. 17 ст. 5 (установление порядка производства медицинской экспертизы), к п. 5 ст. 6 (установление порядка и объема предоставляемых отдельным группам населения мер социальной поддержки в оказании медико-социальной помощи и лекарственном обеспечении).

Нарушение режима транспарентности правовой информации

В соответствии с ч. 4 ст. 20 гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. В принимаемой ежегодно программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи виды и объем такой медицинской помощи не детализируется. В связи с этим граждане РФ не обладают информацией о видах и объемах первичной медико-санитарной помощи, которую они могут получить бесплатно в медицинском учреждении по месту жительства.

Перечень видов специализированной (высокотехнологичной) помощи, предоставляемой в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2006 г. был утвержден Приказом Министерства здравоохранения и соци-

ального развития Российской Федерации от 29 марта 2006 г. № 220 «Об оказании высокотехнологичных видов медицинской помощи за счет средств федерального бюджета в федеральных специализированных медицинских учреждениях, подведомственных Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству и Российской Академии Медицинских наук, во II-IV кварталах 2006 г.».

Данный приказ имеет исключительное важное значение для граждан РФ, так как впервые в 2006 г. высокотехнологичная помощь (например, операции по аорто-коронарному шунтированию) были включены в перечень медицинской помощи, предоставляемой гражданам бесплатно за счет федерального бюджета. Однако он не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ, так как по мнению данного ведомства данный документ не нуждается в государственной регистрации (Письмо Минюста РФ от 27.04.2006 N 01/3397-ЕЗ). Опубликован Приказ Минсоцздрава РФ № 220 был лишь в специализированном издании – журнале «Здравоохранение». Из этого можно сделать вывод, что гражданам, нуждающимся в высокотехнологичных видах медицинской помощи по жизненно важным показаниям, не обеспечен доступ к важнейшей для них информации.

В целях обеспечения права граждан на информацию о медицинской помощи, предоставляемой бесплатно, целесообразно закрепить конкретные обязанности федеральных органов исполнительной власти в области здравоохранения, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, муниципальных органов в области здравоохранения по предоставлению такой информации гражданам, как через средства массовой информации, так и индивидуально – при оказании медицинской помощи в медицинском учреждении.

Кроме указанных выше коррупционных факторов, следует обратить внимание на то, возможности коррупции при оказании учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг создаются применяемой при этом *главой 39 Гражданского кодекса РФ «Возмездное оказание услуг»*. В п. 2 ст. 782 ГК РФ предусмотрена возможность одностороннего отказа исполнителя от исполнения

договора. На практике данное положение закона приводит к нарушению конституционных прав граждан.

В Определении Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 115-О договор о предоставлении платных медицинских услуг (медицинского обслуживания) признан согласно п. 1 ст. 426 ГК РФ публичным договором. Конституционный Суд также определил, что обязательность заключения публичного договора означает и недопустимость одностороннего отказа исполнителя (услуги-

дателя) от его исполнения. Правовая позиция Суда не отражена в действующем законодательстве.

Итак, в результате антикоррупционной экспертизы Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 2 июля 1993 года выявлены такие коррупционные факторы, как широта дискреционных полномочий, наличие правового пробела, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, завышенные требования к лицу, отсутствие административных процедур, юридико-

лингвистическая коррупциогенность, отсутствие ответственности за нарушения, определение компетенции по формуле «вправе», наличие нормативной коллизии, отсутствие конкурсных (аукционных) процедур, непринятие НПА, принятие нормативно-правового акта органом исполнительной власти «сверх компетенции», нарушение режима транспарентности правовой информации.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере образования

Талапина Э. В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

В качестве предмета экспертизы законодательства в сфере образования отобраны Федеральный закон от 10 июля 1992 года «Об образовании», Федеральный закон от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также Пос-

тановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг».

Названные акты проанализированы в соответствии с Методикой анализа коррупционности нормативных пра-

вовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006). Целью анализа является выявление в нормативном акте положений, прямо или косвенно способствующих коррупции.

I.

В результате анализа на коррупционность в Федеральном законе «**Об образовании**» выявлены следующие коррупционные факторы.

Отсутствие ответственности служащих за нарушения

Ст. 3 ч. 4. Физические и юридические лица, нарушившие законодательство Российской Федерации в области образования, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Данная норма не создает действенного механизма неотвратимости ответственности за нарушения. То же самое относится и к ст. 32 ч. 3.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Ст. 30 ч. 6: Порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования

устанавливается Правительством Российской Федерации.

Данная норма создает пробел, заполнить который уполномочивается Правительство РФ. Это далеко не единственный пример. Целый ряд норм уполномочивает Правительство РФ на принятие подзаконных актов: ст. 5 ч. 7, ст. 7 ч. 3, ст. 10 ч. 3, ст. 12 ч. 5, ст. 13 ч. 2, ст. 16 ч. 4, ст. 16 ч. 5, ст. 20 ч. 1, ст. 28, ст. 33 ч. 1, ст. 34 ч. 1, ст. 35 ч. 3, ст. 41 ч. 3, ст. 42 ч. 2, ст. 50 ч. 10, ст. 52. 1 ч. 3, ст. 53 ч. 2.

Другие нормы предоставляют нормотворческие полномочия органам государственной власти (федеральным и субъектам РФ, а также органам местного самоуправления) – ст. 7 ч. 1, ст. 13 ч. 2, ст. 15 ч. 8, ст. 28, ст. 29, ст. 31, ст. 33 ч. 1, ст. 33 ч. 9, ст. 34 ч. 1, ст. 41 ч. 4, ст. 52.2 ч. 2.

Имеются и статьи, поощряющие локальное нормотворчество – ст. 9 ч. 7, ст. 12 ч. 5, ст. 14 ч. 5, а также установление прав и обязанностей сторон в заключаемых ими договорах (ст. 18 ч. 4).

Разумеется, многие из таких бланкетных норм оправданы и отвечают природе регулируемых отношений. Однако

важно, чтобы основные права получили именно законодательное регулирование, а на подзаконном и локальном уровне положение граждан улучшалось, а не ухудшалось.

Широта дискреционных полномочий

Ст. 14 ч. 5: Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку на основе государственных образовательных стандартов примерных образовательных программ.

Ст. 15 ч. 1: Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин.

Ст. 15 ч. 5. Научно-методическое обеспечение итоговых аттестаций и объективный контроль качества подготовки выпускников по завершении каждого уровня образования обеспечиваются государственной аттестационной службой, независимой от органов управления образованием, в соответствии с го-

сударственными образовательными стандартами.

В приведенных нормах 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.

Ст. 18 ч. 5. Органы местного самоуправления организуют и координируют методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому.

Полномочия органов местного самоуправления декларативны, могут осуществляться по усмотрению.

Ст. 33 ч. 13. Отрицательное заключение по результатам экспертизы и основанный на нем отказ в выдаче лицензии образовательному учреждению могут быть обжалованы учредителем в суд.

В норме предлагается лишь один из итогов лицензионной деятельности при отсутствии оснований для дачи отрицательного заключения. В соответствии с данным порядком лицензионные полномочия могут использоваться как дискреционные.

Ст. 28, 29, определяющие компетенцию РФ и ее субъектов, несмотря на наличие ст. 30 недостаточно разграничивают компетенцию законодательных и исполнительных органов. По наиболее важным вопросам законодательный уровень регулирования должен быть обозначен непосредственно в законе.

Определение компетенции по формуле «вправе»

Ст. 19 ч. 2. По заявлению родителей (законных представителей) учредитель образовательного учреждения вправе разрешить прием детей в образовательные учреждения для обучения в более раннем возрасте.

В норме дается возможность разрешить (или отказать) без каких-то видимых причин. Именно поэтому к данной ситуации применим фактор, свойственный функционированию государственных органов, а не частных лиц. В плане дальнейшей разработки Методики применительно к частно-правовым отношениям данный фактор можно именовать «предоставление права, ущемляющего равенство сторон».

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.

Ст. 33 ч. 23. Образовательное учреждение может быть лишено государственной аккредитации по результатам аттестации.

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.

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.

Приведенные нормы – пример определения компетенции через формулы «вправе» и «может».

Ст. 47 ч. 5. 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.

Сочетается несколько коррупционных факторов. Альтернативные полномочия органов власти и частных лиц (если учредителем является частное лицо). Процедура приостановления (сроки, порядок вынесения решения) неясна. Кроме того, деятельность может и не приостанавливаться.

Наличие нормативной коллизии

Ст. 47 ч. 5. 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.

Согласно ст. 3.12 КоАП приостановление деятельности является мерой административного наказания, назначаемой только судьей.

Юрико-лингвистическая коррупциогенность

Ст. 33 ч. 10: Требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение.

Понятие «среднестатистические показатели» никак не расшифровывается в законе, а поскольку оно является базовым при проведении экспертизы, может трактоваться различно правоприменителями, что используется в коррупционных целях.

Наличие правового пробела

Ст. 33 ч. 14: Контроль за соблюдением образовательным учреждением независимо от его организационно-правовой формы предусмотренных лицензией условий обеспечивает уполномоченный орган исполнительной власти. В случае нарушения этих условий лицензия подлежит изъятию.

Порядок осуществления контроля образует в законе пробел, который может заполняться как нормативными актами контролирующего органа, так и его практической дискреционной деятельностью.

Статья 45. Платные дополнительные образовательные услуги государственного и муниципального образовательных учреждений

Оказание платных образовательных услуг освещено в законе декларативно (просто как право их оказывать), между тем сам механизм оказания услуг регулируется на подзаконном уровне – Постановлением Правительства РФ. В свою очередь, Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» регламентирует вопросы в самом общем плане, допуская те же пробелы (так, п. 26 Постановления образует пробел в порядке осуществления контроля). При этом основной коррупционный фактор в названном постановлении Правительства – заполнение

законодательного пробела при помощи НПА ОИВ.

Ст. 33 ч. 7. Лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается уполномоченным органом исполнительной власти на основании заключения экспертной комиссии.

Такая же ситуация образуется с выдчей лицензии, которая в законе образует пробел, заполняемый на подзаконном уровне – Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности». Согласно п. 11 ст. 28 Закона об образовании установление порядка лицензирования отнесено к ведению Российской Федерации (но не исполнительной власти). Во всяком случае, основные начала лицензирования образовательной деятельности должны закрепляться напрямую в законе.

Непринятие нормативного правового акта

Ст. 5 ч. 5: В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении

субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.

Данная норма не реализуется на уровне законодательства, что создает пустую отсылку и позволяет предоставлять поддержку гражданам (полностью или частично) в индивидуальном порядке. Одновременно это препятствует реализации ч. 2 ст. 43 Конституции РФ (Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях).

Ст. 7 ч. 4: Основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом.

На самом деле разработка образовательных стандартов регламентируется на уровне Правительства РФ, 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 РФ (Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования).

Ст. 28 п. 6: В области образования ведению Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления образова-

нием подлежат: установление порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений.

Ст. 34: Порядок реорганизации федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления.

Данные нормы не реализованы (во всяком случае, на федеральном уровне), что позволяет ФОГВ предъявлять различные индивидуальные требования к созданию образовательных учреждений. То же относится и к п. 16 ст. 28 в части установления порядка предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита – отсутствие норм предполагает «индивидуальный» подход.

Итак, в результате антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе «Об образовании» выявлены такие коррупционные факторы, как отсутствие ответственности служащих, свобода подзаконного нормотворчества, широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», юрико-лингвистическая коррупционность, наличие правового пробела и нормативной коллизии, непринятие НПА.

II.

В результате анализа на коррупционность в Федеральном законе от 22 августа 1996 года «**О высшем и послевузовском профессиональном образовании**» обнаружены следующие коррупционные факторы.

Наличие правового пробела

Ст. 10 ч. 4: Лицензии на ведение образовательной деятельности по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования выдаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на основании заключений экс-

пертной комиссии, которая формируется с участием представителей органа управления образованием субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено высшее учебное заведение.

Ст. 11 ч. 10: Требования к государственной итоговой аттестации (выпускной работе, государственным экзаменам, диссертации) определяются государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования. Контроль за выполнением указанных требований осуществляется в установленном законодательством порядке.

Статья 26: Государственный контроль за качеством высшего и послевузовского профессионального образования.

Деятельность по осуществлению контроля (ст. 3 ч. 2), конкретизированная в приведенных нормах, по сути не регулируется на законодательном уровне и образует пробел.

Статья 29. Платная деятельность высшего учебного заведения.

Как и в Законе об образовании, оказание платных услуг – законодательный пробел, заполняемый на подзаконном уровне.

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Закон содержит много бланкетных норм, содержащих полномочия Правительства РФ – ст. 5 ч. 3, ст. 5 ч. 6, ст. 6 ч. 8, ст. 10 ч. 4, ст. 10 ч. 6, ст. 10 ч. 7, ст. 11 ч. 6, ст. 16 ч. 3, ст. 19 ч. 4, ст. 21 ч. 3, ст. 24 ч. 2, ст. 33 ч. 2.

Также имеются нормы с полномочиями ФОИВ – ст. 6 ч. 9, ст. 7 ч. 2, ст. 8 ч. 3, ст. 11 ч. 2, ст. 15 ч. 4, ст. 16 ч. 3, ст. 17 ч. 4, ст. 20 ч. 2, ст. 23 ч. 5, ст. 24 ч. 3. При этом различаются ФОИВ и ФО управления образованием и, соответственно, их полномочия. Такое обилие отсылок характеризует закон как рамочный и декларативный, большинство положений которого «дописываются» на подзаконном уровне.

Широта дискреционных полномочий

Ст. 5 ч. 4. Национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования определяются высшим учебным заведением по инициативе органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и реализуются высшим учебным заведением на договорной основе с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Заключение неких договоров между органами власти и вузами находится полностью в ведении самих исполнительных органов. Это ослабляет позицию вуза, права которого неизвестны, и могут ущемляться, а также создает предпосылки для коррупционных торгов по условиям данных договоров.

Ст. 10 ч. 6. Аттестация высшего учебного заведения проводится государственной аттестационной службой по заявлению высшего учебного заведения или по инициативе федерального государственного органа управления образованием, органов исполнительной власти или исполнительно-распорядительных органов городских округов, в ведении которых находится высшее учебное заведение.

Предоставление дискреционных полномочий (инициатива) в проведении аттестации создает возможность реализации их в отношении избранных (или

наоборот, неудобных) заведений и основы для коррупции.

Определение компетенции по формуле «вправе»

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.

В норме содержится не только дискреционное определение компетенции, но также и отсутствие процедуры принятия данного решения.

Ст. 16 ч. 9. За нарушение студентом обязанностей, предусмотренных уставом высшего учебного заведения и правилами его внутреннего распорядка, к нему могут быть применены дисциплинарные взыскания вплоть до отчисления из высшего учебного заведения.

Применение мер дисциплинарного воздействия ставится в зависимость от усмотрения руководителя.

Отсутствие административных процедур

Ст. 8 ч. 3. Филиалы федеральных государственных высших учебных заведений создаются учредителем по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по месту нахождения филиала.

Неясна процедура создания филиала по согласованию (как и чем может быть мотивирован отказ в таком согласовании?). То же самое:

Ст. 20 ч. 3. 1. В государственном или муниципальном высшем учебном заведении по решению его ученого совета, согласованному с органом исполни-

тельной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которых находится такое высшее учебное заведение, может учреждаться должность президента высшего учебного заведения.

Ст. 12 ч. 4. Положения об аттестационных комиссиях и их состав утверждаются соответствующими уполномоченными органами исполнительной власти или исполнительно-распорядительными органами городских округов.

Ст. 15 ч. 5. Органы исполнительной власти, исполнительно-распорядительные органы городских округов, ученые советы высших учебных заведений рассматривают и учитывают в своей деятельности рекомендации общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

Неясно, какова процедура учета рекомендаций.

Итак, в результате антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» выявлены такие коррупционные факторы, как наличие правового пробела, свобода подзаконного нормотворчества, широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», отсутствие административных процедур.

По итогам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере образования представляется возможным сделать следующие предложения по его совершенствованию.

- Законодательство в сфере образования во многом декларативно и рамочно, что обуславливает обилие отсылок, бланкетных норм, которые не всегда обоснованы. Соответственно, необходимо проверить обоснованность каждой отсылочной и бланкетной нормы. После проведения ревизии норм на предмет устранения их излишней декларативности, необходимо обеспечить каждую такую декларацию или право соответствующим полномочием власти, механизмом защиты (в том числе и в административном порядке).
- Административные отношения, составляющие значительную часть законодательства в этой сфере, регулируются недостаточно четко и определено. При этом такие важные вопросы, как контроль и порядок получения различных согласований

- в государственных органах образуют пробел, а порядок лицензирования и государственной аккредитации «спущены» на подзаконный уровень. Необходимо
- «поднять» положения о лицензировании и государственной аккредитации на уровень федерального закона. Это означает, что именно федеральный закон должен определять: процедуру обращения за лицензией, сроки ее выдачи, условия получения лицензии и основания для отказа в ее выдаче. Это потребует имплементации отвечающих антикоррупционным требованиям норм, содержащихся в соответствующих Постановлениях Правительства РФ, и разработке (коррекции) несуществующих (дефектных) норм.
 - Разработать процедуру осуществления государственного контроля за выполнением условий лицензии, контроля при государственной аккредитации, контроля при обращениях граждан.
 - В соответствующих статьях необходимо (ст. 28 и 29 ФЗ «Об образовании») необходимо разграничить компетенцию законодательной и исполнительной власти по наиболее важным вопросам.
 - Ликвидировать нормативную коллизию со ст. 3. 12 КоАП РФ.
 - Отношения образовательного учреждения и потребителя диспозитивны, подвержены локальному и договорному регулированию. В этой связи здесь не всегда обосновано применение административно-правовых категорий (компетенция). Однако коррупциогенность излишней свободы одной стороны при ущемлении прав другой остается и в частно-правовых отношениях. Это позволяет сформулировать коррупционный фактор «предоставление права, ущемляющего равенство сторон». Соответственно необходимо устранить данный фактор в законодательстве об образовании.

Сводное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы законодательства Российской Федерации в сфере образования

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

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

Введение

В качестве основного предмета антикоррупционной экспертизы (анализа коррупционности) российского законодательства в сфере образования отобраны 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 РФ, а также Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505

Отсутствие ответственности за нарушения

В Законе РФ «Об образовании» не предусмотрены конкретные меры ответственности образовательных учреждений и служащих за нарушение прав обучающихся и воспитанников и иные неправомерные действия, не создан действенный механизм неотвратимос-

При проведении антикоррупционной экспертизы использовалась Методика анализа коррупционности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006). Целью анализа является выявление в нормативном акте положений, которые прямо или косвенно способствуют или могут способствовать коррупции.

Сводное заключение подготовлено на основе заключений по результатам антикоррупционной экспертизы указанных нормативных актов, подготовленных независимо друг от друга экспертами проекта, кандидатами юридических наук Санниковой Л.В. и Талапиной Э.В.

ти 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 РФ «Об образовании» довольно большое количество норм упол-

Сводное заключение содержит выводы, согласованные экспертами. Заключение экспертов при этом сохраняют самостоятельное значение. Их особенности должны быть учтены при подготовке законодательных предложений по устранению выявленных в законодательстве об образовании коррупционных факторов.

В результате анализа на коррупционность в Федеральном законе от 10 июля 1992 года «Об образовании» и в Федеральном законе от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» выявлены следующие коррупционные факторы.

номочивает Правительство РФ 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 субъектам РФ, 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 учреждений федерального уровня, создаваемых Правительством РФ, осуществляются Министерством образования и науки РФ. В связи с этим актами данного министерства регулируются важные вопросы образовательной деятельности, требующие регламентации на уровне закона.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 16 Закона РФ «Об образовании» порядок приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти, определен приказом Минобрнауки РФ от 14 января 2003 г. № 50, хотя данный вопрос нуждается в регулировании на уровне закона, так как он касается реализации гражданами РФ своего конституционного права на образование.

ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» также содержит много бланкетных норм, содержащих полномочия Правительства РФ (п. 3, 6 ст. 5, п. 8 ст. 6, п. 4, 6, 7 ст. 10, п. 6 ст. 11, п. 3 ст. 16, п. 4 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 РФ «Об образовании»).

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

Лицензионные полномочия могут использоваться как дискреционные, так как в п. 13 ст. 33 Закона РФ «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.

Недостаточное разграничение компетенции законодательных и исполнительных органов в ст. 28, 29 Закона РФ «Об образовании», определяющих компетенцию РФ и ее субъектов. По наиболее важным вопросам законодательный уровень регулирования должен быть обозначен непосредственно в законе.

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, неудобных) 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 РФ «Об образовании» (п. 6 ст. 30, п. 23 ст. 33, п. 6 ст. 37, п. 1 ст. 38), а также ФЗ «О вы-

сшем 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 РФ «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.

В соответствии с п. 2 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» по заявлению родителей (законных представителей) учредитель образовательного учреждения вправе разрешить прием детей в образовательные учреждения для обучения в более раннем возрасте.

В норме дается возможность разрешить (или отказать) без каких-то видимых причин. Именно поэтому к данной ситуации применим фактор, свойственный функционированию государственных органов, а не частных лиц. В плане дальнейшей разработки Методики применительно к частно-правовым отношениям данный фактор можно именовать «предоставление права, ущемляющего равенство сторон».

Наличие нормативной коллизии

В Законе РФ «Об образовании» по вопросу изъятия имущества у образовательного учреждения содержатся две нормы, взаимно исключающие друг друга: императивная – п. 2 ст. 43, диспозитивная – п. 6 ст. 39). Следовательно, при решении вопроса об изъятии имущества

у образовательного учреждения государственного служащего органа, выступающего от имени собственника имущества (государства или муниципального учреждения), получает возможность усмотрения, что может породить коррупционное правонарушение.

П. 7 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» и п. 3 ст. 18 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» противоречат п. 3 ст. 55 ГК РФ. Доверенность не может выдаваться на имя филиала, отделения, структурного подразделения, так как последние не обладают статусом юридического лица, что прямо закреплено в п. 3 ст. 55 ГК РФ. Наделение структурных подразделений образовательных учреждений необоснованно расширяет имущественную самостоятельность последних, что создает возможности для злоупотреблений со стороны руководителей таких подразделений.

П. 5 ст. 47. Закона РФ «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.

Юридико-лингвистическая коррупциогенность

В п. 10 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» используется 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.

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 РФ «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 образование» 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 РФ, 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 РФ «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 РФ 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 передачу 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 РФ «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 РФ «Об образовании»*). Данный пробел восполняется на подзаконном уровне – Постановлением Правительства РФ 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.

Непринятие нормативного правового акта

В п. 4 ст. 7 Закона РФ «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 РФ, 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 РФ, 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 РФ «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 подде-

ржка, 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 РФ, 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 РФ «Об образовании» предусматривается принятие федеральных законов, устанавливающих 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 нередко случаи злоупотребления со стороны руководителей образовательных учреждений.

Для предотвращения возможных злоупотреблений представляется целе-

сообразным 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 образования (*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»).

Итак, в результате антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе «Об образовании» выявлены такие коррупционные факторы, как отсутствие

ответственности за нарушения; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; юридико-лингвистическая коррупциогенность; наличие правового пробела и нормативной коллизии; непринятие нормативных правовых актов; отсутствие общественного контроля; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права; отсутствие конкурсных (аукционных) и административных процедур.

Экспертное заключение относительно «Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта»

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

Вводные положения

В данном документе кратко обобщается мнение эксперта относительно Памятки, принятой Комиссией по противодействию коррупции Государственной Думы России, для анализа законодательных актов на наличие в них норм, повышающих риск коррупции («анализ коррупциогенности»). Согласно этому мнению, несмотря на то, что методика является чрезвычайно полезным ин-

струментом для включения в законотворческий процесс, остаются некоторые проблемы. В частности:

- необходимо уточнить задачи методики, описанные в Памятке;
- необходимо подчеркнуть не определяющий характер «коррупционных факторов»;
- необходимо более логично выстроить структуру Памятки;

- типология «коррупциогенности», выявляемой в законодательных актах, должна быть реорганизована так, чтобы выделить риски в отдельные логические подгруппы.

Кроме того, предлагаются некоторые критические замечания и/или рекомендации по внесению изменений в конкретные разделы типологии.

Задачи и природа «коррупционных факторов»

Параграф 1.1 Памятки определяет задачи методики следующим образом:

выявление наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте законодательного акта. Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

Прежде всего, рекомендуется подчеркнуть, что Памятка предназначена для использования, как в отношении проектов законодательных актов, так и действующих законодательных актов.

Во-вторых, методика в ее настоящем виде подразумевает, что если один из перечисленных «факторов риска» обнаружен в проекте закона, это означает, что повышается риск коррупции. Одна-

ко, часто бывают исключения, когда в конкретном контексте перечисленный «фактор» не повышает риск коррупции. По этой причине рекомендуется следующая формулировка в методике – коррупционные факторы содержатся в нормах, которые *могут* повысить риск коррупции (см. ниже).

Также создается впечатление, что на данный момент методика ориентирована на выявление норм законодательных актов, способствующих коррупции в процессе их реализации – например, нормы, предоставляющие чрезмерные дискреционные полномочия должностным лицам, что, в свою очередь, провоцирует их на использование этих полномочий для вымогательства взяток. Однако, и это признано, в частности, Всемирным Банком, одной из основных

форм коррупции в посткоммунистических странах является «захват государства» – создание законов для легализации самой коррупции. Например, в результате коррупции, имевшей место в процессе законотворчества, закон может легализовать монополию на производство в определенном секторе экономики. В своей нынешней форме методика не содержит «коррупционного фактора», предусматривающего подобный случай. Ввиду важности таких «коррумпированных» законодательных актов, рекомендуется сформулировать задачи методики следующим образом:

- выявить нормы законодательных актов или их проектов, которые узаконивают или могут узаконить предоставление льгот определенным лицам или группам лиц без четкого

обоснования общественных интересов;

- выявить нормы законодательных актов или их проектов, которые способствуют или могут способствовать или стимулировать коррупционное поведение (например, взяточничество) в процессе реализации законодательного акта;
- рекомендовать внесение изменений в законопроекты или другие законодательные акты и его нормы с целью

устранения обнаруженных недостатков.

Необходимо внести соответствующие изменения в типологию коррупционных факторов. Признание того, что закон может создаваться с целью легализации коррупции и способствовать незаконной коррупции, увязывает данную методику с другой проблемой, рассматриваемой в рамках этого проекта – коррупция внутри самого законодательного процесса. Коррупция может иметь

место (или продвигаться) не только в результате плохих законов, но и также может являться ключевым фактором в самом процессе написания законов. Таким образом, параллельно с применением методики к проектам законодательных актов, было бы полезно рассмотреть и реализовать, насколько это возможно в российском контексте, отдельные рекомендации эксперта в отношении коррупции в законодательном процессе.

Структура Памятки

Существующая общая структура Памятки не очень ясна, поэтому рекомендуется уточнить ее, следуя следующей структуре, включающую пункты действующего варианта Памятки с изменениями в соответствии с другими рекомендациями данного заключения:

1. **Задачи и принципы: включают существующие пункты 1.1, 1.3 и первый параграф пункта 1.4;**
2. **Определение терминов: существующие пункты 1.2, 1.4 (пункты с точками), 1.5;**

3. **Типология коррупционных факторов: существующие разделы А-Г;**
4. **Структура отчета по анализу коррупциогенности.**

Детальные комментарии по содержанию типологии

В Памятке содержится обширное и, в основном, адекватное описание коррупционных факторов, которые необходимо выявить. Однако, что касается содержания типологии, у эксперта имеются следующие конкретные замечания и рекомендации.

ция типологии коррупционных факторов, стр. 159.

Необходимость дискреционных полномочий: Раздел 2.1

В то время как типология справедливо выделяет чрезмерные дискреционные полномочия как один из ключевых коррупционных факторов, по мнению эксперта, материал второй части раздела 2.1 необходимо разъяснить, подчеркнув, что первичные законодательные акты должны включать все *процессуальные нормы* для реализации полномочий (например, процесс лицензирования); при этом допускается и даже необходимо, чтобы соответствующие органы власти разработали детализированные критерии (такие как условия лицензирования в определенном секторе), отвечающие одновременно и более широким принципам честности и т.д.

Коллизии правовых норм: Раздел 2.3

Рекомендуется разъяснить материал раздела 2.3, определив данный коррупционный фактор как «наличие коллизии

между нормами акта и другими правовыми нормами, которые четко не разрешаются ни существующими законодательными нормами в сфере разрешения коллизий, ни с помощью судебного прецедента».

Наделение правами, а не обязанностями: Раздел 2.4

Согласно Разделу 2.4, должностные лица должны поступать по усмотрению, решая предпринимать или не предпринимать определенные действия, только в случаях, приобретающих «характер исключения... в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий...». По мнению эксперта, это слишком сильное утверждение, поскольку существует множество ситуаций даже в таких процедурах, как аннулирование лицензии, когда необходимо действовать по усмотрению. Рекомендуется определить коррупционный фактор в данном подразделе как «наделение полномочиями государственного органа (должностного лица) на совершение или не совершение конкретных действий без определения четкого критерия, в соответствии с которым необходимо принять решение».

Смещение разных коррупционных факторов

Типология не разграничивает должным образом различные виды факторов риска и отдельно взятые факторы риска. Например, в подразделе 2.1 смешиваются проблемы отсылочных норм, чрезмерных дискреционных полномочий и предъявления завышенных требований к лицам, реализующим свои права. Точно также в разделе 2.2 смешиваются проблемы, с одной стороны – чрезмерных полномочий, предоставляемых государственным органам в определении правил, регулирующих их собственную деятельность, а с другой – проблема содержания первичных правовых норм в делегированном законодательстве/подзаконных нормативных актах. Настоятельно предлагается реорганизовать типологию в соответствии с рекомендациями, данными ниже в разделе *Организа-*

Принцип «одного окна»: подраздел 2.4.3

Эксперт не уверен, правильно ли принцип одного окна (или единого окна) описан в данном подразделе, и рекомендует это проверить. Также неясно, должен ли вообще материал о данном принципе быть здесь. Вместо этого предлагается описать, почему существование параллельных обязанностей/полномочий создает риск коррупции.

Необоснованное регулирование: Раздел 2.7

В разделе 2.7 в качестве коррупционного фактора рассматривается предъявление завышенных требований к лицу при реализации принадлежащего ему права. Предлагается добавить сюда еще один предшествующий данному коррупционный фактор – чрезмерное регулирование или регулирование без четкого обоснования общественного интереса. Примером может служить требования наличия лицензии людям,

ведущим экономическую деятельность, не подлежащую лицензированию; это отдельный коррупционный фактор, поскольку предъявление завышенных требований к лицу при реализации принадлежащего ему права имеет отношение к самому процессу лицензирования.

Кроме того, рекомендуется включить последнее предложение первого параграфа и второй параграф в раздел Памятки, посвященный Задачам и Принципам, поскольку высказанная там мысль может иметь отношение ко всем коррупционным факторам.

Отсутствие специализированных, конкретизированных запретов: Раздел 2.9

В своей настоящей формулировке Раздел 2.9 совершенно непонятен и нуждается в более четком разъяснении. Неясно, идет ли в нем речь просто о конфликте интересов или затрагиваются и другие вопросы.

Организация типологии коррупционных факторов

В настоящее время типология построена таким образом, что не обозначает четких границ между разными видами коррупционных факторов и отдельно взятыми факторами. Важно провести четкое различие между разными коррупционными факторами, чтобы обеспечить ясность формулировок отчета по анализу коррупциогенности, а также действенность предлагаемых мер. В частности, можно предложить следующую структуру. Основные заголовки дополняются предлагаемыми названиями отдельных коррупционных факторов, большинство из которых можно найти в существующем варианте Памятки, но некоторые из них предлагаются впервые.

Обоснование законодательного акта

- Отсутствие четкого обоснования законодательного акта.
- Продвижение через законодательный акт интересов определенных групп или граждан, либо ущерб инте-

ресам определенных групп или граждан от законодательного акта, неоправданные с точки зрения общественных интересов.

- Включение в законодательный акт содержательных норм, не относящихся к предмету законодательного акта.
- Неспособность дать четкую оценку затрат и влияния финансовой стороны проекта законодательного акта.

Неоднозначные формулировки

- Нормы проекта законодательного акта с неясным или неоднозначным значением.
- Использование терминологии и выражений, которые не использовались ранее.
- Использование различной терминологии в одном и том же проекте законодательного акта для обозначения одного явления.

Ответственность за правонарушения: Раздел 2.10

Ответственность за нарушение положений закона может применяться по отношению к органу государственной власти, а не только к отдельным должностным лицам. Именно в таком случае граждане, реализующие свои права, могут получить действительное возмещение ущерба. Настоятельно рекомендуется перефразировать этот коррупционный фактор, чтобы он определял «ответственность должностных лиц или органов государственной власти».

Механизмы контроля: Раздел 2.11

Настоятельно рекомендуется разделить материал данного раздела на две отдельные сферы коррупционных факторов: с одной стороны, доступ к информации, и с другой – механизмы контроля, как обозначено ниже в предложениях по изменению структуры типологии.

Коллизии правовых норм

- Коллизии положений проекта законодательного акта с другими действующими законодательными актами, неурегулированные существующими законодательными нормами, направленными на разрешение правовых коллизий.
- Наличие первичных правовых норм в тексте проекта нормативного акта (подзаконного нормативного акта).

Распределение полномочий, компетенций и обязанностей

Некорректные отсылочные нормы

- Отсылка – в целях установления правила или определения критериев – к необозначенному законодательному или нормативному акту.
- Отсылка – в целях установления правила или определения критериев – к несуществующему законодательному или нормативному акту.

Прочие

- Установление параллельных обязанностей.

Правила и критерии реализации**Необоснованное регулирование**

- Нормы, осуществляющие регулирование, неоправданное с точки зрения общественных интересов.

Чрезмерные дискреционные полномочия

- -Наделение регулирующий орган или орган исполнительной власти полномочиями для установления правил/критериев по закреплению процедур, за реализацию которых отвечает тот же орган.
- Наделение полномочиями применения нормы (принятия решений) без навязывания четких критериев для таких решений.
- Неспособность определить четкие сроки принятия решений.
- Установление чрезмерно больших сроков принятия решений.
- Наделение организации полномочиями продлевать сроки принятия решений без ограничения или обязанности давать четкое обоснование такому продлению.
- Создание не исчерпывающих, двусмысленных или субъективных осно-

ваний для органа власти отказать в осуществлении определенных действий (например, оформить заявление или запрос).

- Неспособность потребовать проведения конкурсного отбора при заключении контрактов, выдачи лицензий, разрешений и т. п.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права

- Создание трудновыполнимых условий (например, требование предоставить дорогостоящие заверенные документы, не относящиеся к делу).
- Условия, не раскрытые исчерпывающим образом – т.е. допускающие произвольные требования органов власти по отношению к гражданам.

Доступ к информации

- Отсутствие или неадекватность положений или процедур, обеспечивающих доступ граждан к информации об их правах и обязанностях, связанных с проектом законодательного акта.
- Отсутствие или неадекватность положений или процедур, обеспечивающих доступ граждан к информации, необходимой для исполнения ими своих законных прав или обязанностей.

- Отсутствие или неадекватность положений или процедур, обеспечивающих доступ общественности к информации о реализации проекта законодательного акта.

Механизмы контроля**Надзор и контроль**

- Неустановленный проектом законодательного акта, либо другими законодательными актами четкий порядок надзора за реализацией проекта законодательного акта.

Обращение в суд и судебный контроль

- Отсутствие или неадекватность внутренних или юридических процедур исковых обращений в суд против решений, принятых на основании законодательного акта.

Ответственность и санкции за нарушения

- Неспособность четко обозначить ответственность конкретных лиц или органов власти за нарушение положений проекта законодательного акта.
- Неспособность установить четкие и адекватные санкции за нарушение положений проекта законодательного акта.

Структура отчета по анализу коррупциогенности

Структура отчета по анализу коррупциогенности должна создаваться в соответствии с четким образцом. Существующее Приложение 1 может быть взято за основу такого образца, который

должен опираться на пересмотренную типологию коррупционных факторов. Рекомендуется изложить образец подробнее, чем образец, приведенный в настоящем Приложении 1, создав отде-

льные пункты/строки, соответствующие каждому подразделу типологии. Образец также должен быть дополнен разделом для рекомендаций с указанием конкретных рекомендованных изменений.

Рекомендации по дальнейшим действиям с целью оценки и преодоления коррупционной уязвимости законодательных процессов в Российской Федерации

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

В документе на тему коррупции в законодательном процессе, представленном экспертом на встрече представителей проекта РУКОЛА 2 18 октября 2006, утверждается, что коррупция в законодательном процессе сама по себе является потенциально более серьезной

проблемой, чем наличие норм в законах, способствующих коррупции, поскольку первое – одна из основных причин появления последнего. В документе доказывается, что для сведения к минимуму коррупционности и доведения до максимума качества законопроектов, необ-

ходимо, чтобы законодательный процесс был основан на шести принципах – институционализации, профессионализма, совместного принятия решений, обоснованности, консультаций и прозрачности.

Экспертиза законодательного процесса

С момента презентации мнения эксперта в октябре, рабочая группа в рамках совместной программы Совета Европы и Европейского Союза выпустила детальное Руководство по законотворчеству в Российской Федерации.¹ Рекомендации этого документа соответствуют рекомендациям данной работы. С учетом уроков и рекомендаций, содержащихся в вышеупомянутом Руководстве, комитету Государственной Думы по противодействию коррупции было бы

полезно предпринять следующие действия:

- Провести или поручить анализ (экспертизу) всего российского законо-

1. *Законотворчество в Российской Федерации: Руководство по подготовке и принятию законодательства*, рабочая группа Совета Европы в рамках Совместной программы Совета Европы и Европейской Комиссии в Российской Федерации, на основании отчетов следующих экспертов: Сурен Авакян (Российская Федерация), Св. Джон Бейтс (Великобритания), Гюнтер Шмидт (Германия).

дательного процесса для оценки уровня соответствия шести принципам – особенно аспектам, которые более подробно рассматриваются в Разделе 2 данной работы.

- Предложить или ввести законодательные или иные инициативы для устранения недостатков в законодательном процессе, выявленных в ходе анализа.

Основные положения для анализа

По мнению эксперта, при анализе законодательного процесса в РФ следует сосредоточить особое внимание на следующих вопросах, вытекающих или разработанных на основе шести принципов:

- Достаточно ли конкретизирован законодательный процесс в юридических обязательных процедурах, описывающих этапы написания законопроекта и его принятия, права и обязан-

ности всех сторон на каждом из этапов, а также другие аспекты процесса, как они представлены в работе эксперта, подготовленной к встрече Рабочей группы проекта РУКОЛА 2 18 октября?

- Существует ли обязанность – по крайней мере, в отношении важнейших законов, разрабатываемых Администрацией Президента или соответствующим Правительством (фе-

деральным или более низшего уровня) – составлять и выносить на всеобщее обсуждение краткий вариант законопроекта, предвещающий выпуск детализированного проекта?

- Является ли прозрачность неотъемлемой частью каждого этапа законодательного процесса, включая:
 - Публикацию законопроекта на каждом значительном этапе – помимо прочего в сети Интернет?

- Публикацию в сети Интернет важных расходящихся во взглядах мнений в ходе обсуждений законопроекта в исполнительной власти?
- Публикацию в сети Интернет всех мнений по законопроекту, высказанных заинтересованными группами?
- Доступ общественности к информации о том, как проголосовали члены соответствующей Думы?
- Существует ли обязательство представить формальное и комплексное обоснование законопроекта, включающее расчеты финансовой и материальной отдачи предлагаемого закона (кто выигрывает и кто проигрывает, сколько это будет стоить), а также запрет на включение норм, не относящихся к закону и его целям?
- Является ли коллективной процедура обсуждения и принятия законопроекта на каждом этапе?
- Существует ли обязательный и институционализированный процесс консультаций – как открытых (для общественности), так и целевых – с полномочными представителями групп/партий, на которых повлияет законопроект?
- Способствует ли законодательная процедура внутри соответствующей Думы минимизации возможностей для отдельных ее членов продвигать законы или поправки в законопроект без обсуждений и должного исследования?
- Все ли учреждения, задействованные в процессе написания и принятия законов, в достаточной степени располагают профессиональными кадрами?
- Все ли чиновники – как в исполнительной ветви власти, так и избранные представители – задействованные в процессе написания и принятия законов, руководствуются эффективными нормами в сфере разрешения конфликта интересов, обязанности декларировать свои активы и доходы, а также кода поведения/этики?

Заключительные комментарии

Результаты экспертизы следует использовать для выработки конкретных рекомендаций по изменению законов, правил и процедур, регулирующих законодательный процесс. С ее помощью также возможно выработать и другие виды рекомендаций – например, поощ-

рять существование организаций, являющихся посредниками при контакте избранных представителей с бизнес структурами и работающих над совершенствованием прозрачности законодательного процесса.¹

1. Хорошим примером такой организации может служить Международная ассоциация бизнеса и парламента, которая, в частности, действует в нескольких странах бывшего Советского Союза (<http://www.iabp.org>).

Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках

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

Для устранения коррупциогенных факторов в законодательстве о государственных и муниципальных закупках можно рекомендовать внесение следующих изменений и дополнений в законодательные акты, регламентирующие проведение закупок.

В целях использования альтернативных закупочных процедур только в строго регламентированных случаях

Внести изменения в статью 71 Бюджетного кодекса РФ, устранившие 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». А именно: если закупка товаров, работ и услуг предполагается на сумму свыше предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, установленного Центральным Банком РФ, то такая закупка осуществляется исключительно на основе государственного или муниципального кон-

тракта, который заключается по итогам размещения заказа.

В целях обеспечения открытости и гласности информации о размещении заказа

Внести в статью 16 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», 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.

Внести в главу 8 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», посвященную защите прав и законных интересов участников размещения заказов, дополнительную статью, предусматривающую возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по ведению официального сайта.

Дополнить статью 17 «Контроль за соблюдением законодательства Россий-

ской 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.

В целях создания условий для привлечения наибольшего количества поставщиков и расширения круга участников торгов из различных регионов

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 целях обеспечения участникам размещения заказа равных условий участия в торгах вне зависимости от рассмотрения заказчиком, 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) 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.

Закрепить в части 4 статьи 12 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» положения о том, что заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия обязаны отстранить участника размещения заказа от участия в конкурсе или аукционе на любом этапе их проведения, если установлены следующие факты: недостоверность сведений, содержащихся в документах, представленных участником, проведение ликвидации участника – юридического лица, проведение в отношении участника процедуры банкротства; приостановление его деятельности в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Установить в части 6 статьи 11 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» обязательную проверку соответствия участника размещения заказа, выигравшего торги, требованиям, указанным в пунктах 2 – 4 части 1 и пункте 2 части 2 данной статьи.

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.

Закрепить одинаковую ответственность поставщика (исполнителя, подрядчика) и заказчик 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 просрочка исполнения указанного обязательства произошла вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны». Исключить часть 10 указанной статьи.

В целях совершенствования контроля за соблюдением требований законодательства о государственных и муниципальных закупках

Внести изменения в положения статьи 17 Федерального закона «О размещении заказов» и сформулировать 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 осуществление 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».

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

В Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» следует посвятить самостоятельную главу 3.1. правовой конструкции электронного аукциона: «Размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме».

Данная глава должна включать ряд статей, предусматривающих следующие положения:

Открытый аукцион в электронной форме на сайте в сети «Интернет» должен проводиться в порядке, установленном указанной главой Закона.

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 этой связи целесообразно 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. Целесообразно 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 окон-

чания регистрации. Возможно также распространить на электронный аукцион норму об установлении заказчиком, уполномоченным органом требования обеспечения заявки на участие в аукционе.

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.

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.

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, обеспе-

чивающей проведение открытых аукционов в электронной форме.

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.

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.

Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», как указывалось в заключении антикоррупционной экспертизы, содержит как превентивные антикоррупционные меры, так и целый ряд коррупционных факторов. В общем плане стоит отметить:

- 1 Недостаточную детализированность в законе ряда процедур, что в некоторых случаях создает необоснованный простор для действий заказчика.
- 2 Недостаточную разделенность полномочий заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации и комиссии. Практически везде по тексту закона эти понятия употребляются в качестве синонимов, что никак не соответствует действительности. 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. Например, выступающий в роли заказчика бюджетополучатель по смыслу ст.4 подпадает под действие закона лишь в случае размещения заказа за счет бюджетных средств, а в случае использования внебюджетных источников вправе не проводить торги, хотя на практике толкование двоякое.
- 3 Перечень видов заказов, размещаемых вне торгов у единственного поставщика по ст. 55 закона, сформули-

рован размыто и неопределенно, что позволяет при желании «подвести» под один из таких видов (склассифицированных по разным основаниям) почти любой заказ, чтобы обойти процедуру торгов. В итоге главная цель закона – сделать торги основной формой при размещении госзаказов – нивелируется.

Предложения по совершенствованию законодательства по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы названного закона можно сгруппировать на общие и предметные (конкретная корректировка статей закона).

- 4 Так, в общем плане нужно везде по тексту закона уточнить, имеются в виду календарные или рабочие дни; доработать процедуру электронных торгов – ст. 37 ч. 2, ст. 41.
- 5 Необходимо в тексте закона 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.

Предлагаются следующие содержательные коррекции:

- 6 Установить административную ответственность за несоблюдение конкурсных (аукционных) документов.
- 7 Ввести процедуру предварительного отбора (либо точно указать источник информации – реестр уже заключенных контрактов, например) тех лиц, кому направляется запрос котировок – ст. 45 ч. 5 (*Заказчик обязан направить запрос котировок лицам, которые могут осуществить постав-*

ки 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 запроса котировок (это же относится к ст. 53 ч. 3).

- 8 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.
- 9 П. 2 ч. 2 ст. 11 «переквалифицировать» в п. 5 ч. 1 ст. 11 – отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа должно стать обязательным требованием к участникам.
- 10 Установить предельный срок подачи заявок – например, день, предшествующий проведению торгов (а учитывая необходимость проверки сведений в заявке – за 3-5 дней). При этом следует согласовать нормы

- ст. 26 ч. 2, ст. 21 ч. 4 п. 9 и ст. 22 ч. 4 п. 13, устранив возможность подачи заявок непосредственно перед проведением торгов.
- 11 Ввести процедуру проверки сведений об участниках торгов (ст. 12 ч. 1 п. 1)
- 12 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. Остается открытым вопрос, возможны ли здесь возмездные отношения (заказчик, не являющийся органом власти, передает право на проведение торгов уполномоченному органу на основе договора?).
- 13 Полномочия ФОИВ по ст. 13 ч. 3 передать на уровень Правительства РФ.
- 14 Уточнить форму представления документов (подлинники или копии, порядок их заверения), либо можно установить обязанность определения таких требований в информационном сообщении – ст. 25 ч. 3.
- 15 Установить обязанность заказчика по обращению в суд по возмещению убытков в связи с отказом от заключения контракта – ст. 29 ч. 2.
- Ряд коррупционных рисков может быть устранен только устранением соответствующих норм закона, а именно:
- 16 Устранить возможность изменения заявки участником, предусмотренную в ч. 9 ст. 25.
- 17 Устранить формулировку об отзыве жалобы (ст. 61 ч. 1).
- 18 Устранить возможность внесения изменений в конкурсную документацию (ст. 24 ч. 3).
- 19 Устранить возможность запроса разъяснений от участников после вскрытия конвертов (ст. 26 ч. 7).
- 20 Устранить ч. 6 ст. 57 и одновременно ввести «административную» процедуру запроса документов при подаче жалобы.
- Некоторые коррупционные проявления можно устранить путем изменения соответствующих статей закона.

Коррупционный риск	Действующая редакция	Предлагаемые изменения
21 Ст. 15 ч. 1:	Государственные 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, а государственные заказчики в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства и муниципальные заказчики вправе осуществлять такое размещение заказов.	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.
22 Ст. 37 ч. 2: Расширение подзаконного нормотворчества	Требования к системе, обеспечивающей электронную форму участия в аукционе, устанавливаются Правительством Российской Федерации.	Требования к технологическим, программным, лингвистическим, и организационным средствам обеспечения электронной формы участия в аукционе устанавливаются Правительством РФ.
23 Ст. 8 ч. 2: Расширение возможностей ограничения участия в размещении заказов	Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.	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.
24 Ст. 11 ч. 1 п. 1: Завышенные требования к участнику	Соответствие участников размещения заказа требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов.	Наличие у участника размещения заказа специального разрешения (лицензии) в отношении предмета торгов.

Коррупционный риск	Действующая редакция	Предлагаемые изменения
<p>25 Ст. 58 ч. 2: Возложение непосильной обязанности на участника размещения заказа, что может препятствовать обжалованию</p>	<p>Участник размещения заказа, подавший жалобу на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, обязан приложить к жалобе документы, подтверждающие обоснованность доводов жалобы.</p>	<p>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.</p>
<p>26 Ст. 12 ч. 4:</p>	<p>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 вправе отстранить такого участника от участия в конкурсе или аукционе на любом этапе их проведения.</p>	<p>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.</p>

27 В законе содержится множество бланкетных норм, позволяющих принимать нормативные акты Правительству или уполномоченному органу. В случае невозможности регулирования 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). В частности, во исполнение ч. 3 ст. 11 ФЗ Правительство приняло

постановление от 28.12.2006 г. № 813, в котором продублировано положение закона (дополнительное требование – наличие мощностей), а полномочия по установлению перечней товаров для нужд обороны страны переданы на ведомственный уровень. Таким образом, норма закона неправильно понята и реализуется не в направлении решения конкретных вопросов на уровне Правительства, а решение передается еще ниже.

Кроме того, для устранения сложившейся неоднозначности толкования статей нужно:

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

29 Дополнить закон либо принять правительственные акты по порядку учета и предоставления предусмотренных льгот учреждениям уголов-

но-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.

Мнение эксперта относительно предложений по совершенствованию законодательства, внесенных российскими экспертами и имеющих отношение к законодательным процессам в Российской Федерации в сфере государственных закупок

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

Меня попросили проанализировать и прокомментировать предложения двух российских экспертов – Н.И. Соловяненко и Э.В. Талапиной – по совершенствованию Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.05 с анти-коррупционной точки зрения. Я нахожусь немного в невыигрышном положении, не располагая копией Закона, однако, работы экспертов в достаточной степени развернуты, чтобы выдвигаемые законодатель-

ные предложения говорили сами за себя. Я конкретно укажу те места, где у меня возникли сомнения вследствие перевода русско-английской терминологии. Предложения будут рассматриваться поочередно.

Предложения эксперта Н.И. Соловяненко

Экспертом выдвигаются несколько замечаний и предложений под серией заголовков. Я рассмотрю каждый заголовок отдельно.

Предложения, сделанные в целях использования альтернативных закупочных процедур только в строго регламентированных случаях

Очень важно, чтобы любая альтернативная закупочная процедура (т.е. кроме открытых торгов с предъязывочной квалификацией или без нее) была разрешена на условиях, ясно и последовательно прописанных в Законе. Данные условия должны быть четко объяснены. Они относятся не только к использованию альтернативных процедур на разных пороговых уровнях, но также и к альтернативным процедурам, необходимость в которых возникает в резуль-

тате конкретных обстоятельств – например, в случаях чрезвычайной срочности или когда участники торгов обладают эксклюзивными правами. Также было бы полезно обеспечить, чтобы органы власти, уполномоченные на заключение контракта, указали в процедурных документах причины использования такой альтернативной процедуры.

Предложения, сделанные в целях обеспечения открытости и гласности информации о размещении заказа

Важно обеспечить ясность публикаций объявлений на сайте, особенно в отношении формата, который должен быть последователен. Я не совсем понимаю, зачем необходимо предусматривать возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченного органа исполнительной власти по веде-

нию официального сайта, но я согласен с тем, что необходимо искать 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.

Предложения, сделанные в целях создания условий для привлечения наибольшего количества поставщиков и расширения круга участников торгов из различных регионов

Подача электронной заявки на участие в конкурсе является эффективным инструментом и, как было отмечено, может расширить круг участников. При отсутствии равного доступа к этой техно-

логии по всей стране нельзя обязать следовать ей, но можно использовать ее в качестве альтернативы. Подача электронной заявки также снижает возможности для подделки документов, если существует достаточно гарантий, что конкурсная документация не будет открыта до положенного срока (этого можно избежать с помощью использования защитного пароля или, например, электронных подписей).

По сопутствующему вопросу нотариального удостоверения, стоит заметить, что существуют также и другие документы, которые не всегда можно подать в электронной форме – например, сертификаты и дипломы. Конечно, их можно преобразовать в сканированный вариант, но в процессе проверки важно зафиксировать подлинность документов, а в случае со сканированным изображением достоверность снижается. Одним из решений может стать требование предоставления таких сертификатов и нотариально заверенных документов в электронной форме, при этом, наложив дополнительное требование предоставить оригинал (1) прислав его по почте, не позднее указанного срока, или (2) обязать сделать это только успешного участника торгов. Второй вариант освобождает участников от бремени предоставления дополнительных документов (что часто отталкивает их от участия в торгах).

Предложения, сделанные в целях обеспечения участникам размещения заказа равных условий участия в торгах вне зависимости от усмотрения заказчика, уполномоченного органа, конкурсной или аукционной комиссии

Я не совсем уверен, что правильно понял цель предложения относительно прав на объекты интеллектуальной собственности, но полагаю, что речь идет о ситуациях, когда в ходе закупок заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности (например, копирайт на дизайн) и должен лицензировать всех участников на использование данного права. Эта проблема возникала во многих странах, где, например, контракт на предоставление дизайнерских услуг привел к тому, что победивший дизайнер начал претендовать на копирайт дизайнера, требуя, что его воплощение (например, строительство) может быть произведено исключи-

тельно им самим, тем самым лишая других претендентов права участвовать в конкурсе. В результате условия оказались неравными.

Там, где существует реестр недобросовестных поставщиков, естественно, что отсутствие в нем, должно являться условием участия. Однако, также важно не злоупотреблять процедурами, связанными с реестром.

Я согласен, что недостоверность сведений, содержащихся в документах, должна быть причиной для отстранения. Это особенно актуально, если имела место преднамеренная фальсификация. Здесь можно говорить о случае мошенничества, что напрямую связано с коррупцией.

Я не до конца понимаю, что имеется в виду под «проверкой соответствия участника размещения заказа, выигравшего торги», но полагаю, что это связано с постквалификацией. Это полезно в случае присуждения очень крупного и комплексного контракта, когда время на оценку заявок настолько продолжительно, что существует опасность, что в этом промежутке ситуация участников может измениться. Та же проблема возникает и в случае, если участники были отобраны из числа прошедших предъязычную квалификацию и регистрацию. Цель состоит в том, чтобы удостовериться, что они продолжают соответствовать заявленной квалификации и критериям отбора.

Важна ясность относительно установления сроков в рабочих или календарных днях, и данный вопрос поднимается обоими экспертами.

Равенство всех сторон при исполнении контракта также играет важную роль, но на практике трудноосуществимо. В то время как органы власти всегда готовы призвать к ответу запоздавших участников, сами они не спешат нести ответственность за задержки с оплатой. Это не может не сказаться негативно на процессе закупок и способствует возможностям для коррупции. Я полностью поддерживаю требование Закона к обеим сторонам нести ответственность по своим обязательствам согласно контракту.

Предложения, сделанные в целях совершенствования контроля за соблюдением требований законодательства о

государственных и муниципальных закупках

Не понятна суть «проверок». Если речь идет об аудиторских функциях с уполномоченным, проводящим мониторинг отдельных процедур, то это нереально, поскольку понадобится целая армия проверяющих, чтобы эффективно и своевременно сделать эту работу. С другой стороны – если под «проверкой» подразумеваются действия уполномоченного органа, реагирующего на жалобу участника торгов на предмет потенциального нарушения, то все становится совершенно понятно. Важным фактором здесь является время. Участнику торгов необходимо предоставить возможность подать жалобу и уполномоченному органу оперативно на нее отреагировать, для того, чтобы предпринять предлагаемые действия в сроки, пока идет процедура закупок.

Предложения, сделанные 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

В некоторых случаях в этих документах термин «аукцион» используется в качестве синонима тендеру/торгам (возможно, это вопрос перевода русско-английской терминологии). Здесь, однако, он, по всей видимости, используется именно для обозначения обратного аукциона, т.е. процесса уменьшения цен постепенно либо в аукционном зале, либо в сети Интернет. Лично я не считаю аукционы действенным инструментом борьбы с коррупцией, хотя они и претендуют на это. Хочу подчеркнуть, что аукционы полезны только в отношении некоторых видов закупок – особенно, стандартных продуктов и запчастей. Менее эффективны они в отношении строительных проектов или закупки консультационных услуг, где качество имеет первостепенное значение. Таким образом, считаю полезным четко указать это в любых поправках к законодательству. Как справедливо заметил эксперт, очень важно, чтобы участники размещения заказа прошли необходимую квалификацию и оценку до аукциона, и любые технические вопросы также были урегулированы до его начала. Сам

аукцион ограничивается вопросами цены и не затрагивает (по крайней мере, без затруднений) какие-либо качествен-

ные характеристики. Предлагаемые пункты вполне уместны.

Предложения эксперта Э.В. Талапиной

Предложения этого эксперта изложены в виде последовательных пунктов без нумерации. Я рассмотрю каждый из пунктов поочередно, добавляя номера, соответствующие моим комментариям, в первоначальный текст. По этой причине оба документа следует читать параллельно.

- 1 Необходимо обязательно установить четкие процедуры и ясно определить исключения. В иных случаях следует вносить поправки.
- 2 Важно, чтобы принципы ответственности и подотчетности были ясными, чтобы участник торгов знал, кто обладает полномочиями принимать решения, и кто должен нести ответственность за любые нарушения на различных стадиях данной процедуры. Второй вопрос касается сферы применения Закона. Боюсь, что не знаю, каким может быть «двойное толкование», но сам факт, что органы государственной власти могут не проводить торги в случае использования внебюджетных источников, кажется довольно необычным. Чаще такое происходит в случае с государственными предприятиями (ГП). Это довольно сложная тема, на самом деле весь смысл в том, чтобы Законом четко оговаривалось, кто подпадает, а кто не подпадает под действие данного положения и, если ситуация меняется в зависимости от источника финансирования, где это происходит. Например, в странах ЕС, ГП подпадают под действие положения о торгах лишь в том случае, когда оказывают четко обозначенные услуги населению. Под действие положения попадает их деятельность, при этом не важно, откуда поступает финансирование. Органы власти подпадают под действие данного положения в независимости от источников финансирования.
- 3 Это отражает мысли и другого эксперта, что обсуждалось в п. 3 выше. Исключения из предпочтительной процедуры должны быть ясно изложены и обусловлены.
- 4 Это рассматривалось в п. 11 выше.
- 5 Это очень важно.

- 6 Документы необходимо сохранять, хотя иногда организовать это на практике сложно. Можно порекомендовать ввести требование об обязательном предоставлении информации об этих документах уполномоченному органу, либо главе закупочной организации. Такое положение обычно служит стимулом для точного ведения записей и способствует более тщательному проведению самой процедуры.
- 7 Безусловно, полезно организовать процедуру таким образом, чтобы при наличии реестра подрядчиков или поставщиков те, кому направляется запрос котировок, выбирались бы только из числа занесенных в реестр. Я полностью согласен с тем, что запрос котировок должен рассылаться одновременно.
- 8 Я не совсем понимаю отсылки к «единственному поставщику» в данном контексте, если речь не идет о том, что победитель торгов может стать единственным поставщиком в результате победы в конкурсе. В предложении затрагиваются множество вопросов: (а) если покупатель собирается увеличить размер заказа, предоставляемого победителю торгов, такое увеличение возможно лишь на определенную максимальную процентную величину от первоначального заказа (предположим, на 20%) – это должно быть указано в Законе; (б) если успешный участник торгов не может выполнить контракт, контракт либо отменяется, либо, если это происходит во время присуждения контракта, контракт подписывается с участником, представившим второе лучшее предложение на предложенных им условиях; (в) разделение заказов на закупку между участниками должно происходить лишь в том случае, если конкурсная документация допускает возможность распределения контракта в виде лотов. В других случаях существует опасность (коррупционного) сговора сторон с целью разделения контракта между собой.
- 9 Это было рассмотрено в п. 8 выше.

- 10 В комментариях важно различать использование термина «торги» и «аукцион», поскольку ситуация в каждом случае имеет свои особенности. В случае проведения тендера/торгов, заявки должны подаваться по окончании срока подачи заявок и вскрытие конвертов с заявками происходит незамедлительно. Между подачей заявок и вскрытием конвертов не должно быть временного промежутка, поскольку такой промежуток создает возможность для манипуляций. В случае проведения предквалификационного отбора, он должен проводиться задолго до даты подачи заявок, поскольку только заранее отобранным участникам торгов дается право подачи заявки, и, сразу же после предквалификационного отбора они должны начинать готовить свои заявки. При проведении аукциона процесс квалификации также должен осуществляться задолго до начала аукциона, как и в случае предквалификационного отбора. См. также п. 14 выше.
- 11 Я удивлен, что такая процедура еще не действует. Безусловно, сведения необходимо проверять... там, где это существенно. Заказчик должен запрашивать только существенную информацию, а не всю возможную информацию, перечисленную в Законе.
- 12 Боюсь, что не понимаю этого положения, но если уполномоченный орган осуществляет любые функции надзора или мониторинга за действиями подрядной компании, сам он не должен осуществлять никаких действий по закупке, иначе принципы подотчетности становятся размытыми.
- 13 У меня нет комментариев по этому пункту. Похоже, это административный/политический вопрос.
- 14 Согласен. См. также п. 6 выше
- 15 Это, как правило, функция обеспечения безопасности тендера. Если участник торгов отказывается заключить контракт, тем самым он подрывает безопасность тендера. В любом случае, заказчику предоставляется возможность заключения договора со

- следующим лучшим участником торгов, чтобы процедура была проведена не напрасно. Если все участники торгов отказываются подписать контракт, скорее всего, какие-то проблемы существуют в самой процедуре в отношении требований или предлагаемого контракта. Этим вопросам необходимо уделить внимание.
- 16 Обычно не возникает проблем с внесением поправок до крайнего срока подачи заявок или предлагаемых цен. Только поправки, внесенные после этой даты, должны быть запрещены, при условии, если они односторонние. Изменения, сделанные в результате изменений конкурсных документов, допускаются.
- 17 Я не читал оригинал данной нормы, поэтому, не зная ее цель, не могу комментировать.
- 18 Существуют ситуации, когда изменения необходимы. Устранение такой возможности зачастую обрекает закупочную организацию на приобретение не того, что требуется. Защита заключается в том, что все участники торгов одновременно получают информацию обо всех изменениях в письменном виде. Если этого не происходит, изменение считается незаконным.
- 19 Эта мера введена с целью выявления ошибок или недочетов в расчетах. Ее устранение негативно повлияет на правильность оценки заявок.
- 20 Я не читал оригинал нормы, поэтому не могу ее комментировать.
- 21 Боюсь, что не вижу здесь никаких изменений, кроме перестановки порядка слов в предложении.
- 22 Не вижу существенной разницы, но не возражаю.
- 23 Я полагаю, что определение «государственного оборонного заказа» не предусматривает исключения для всех закупок, осуществляемых оборонным ведомством, но лишь для закупок техники и оборудования для нужд обороны.
- 24 Я не понимаю сути предлагаемой поправки. Разрешительные полномочия всегда способствуют коррупции. Обычно предпочтительнее использовать соответствие требованиям законодательства.
- 25 Похоже, это справедливое предостережение.
- 26 Не вижу разницы между этими формулировками.
- 27 Это очень важный момент. Полномочиями по принятию норм, регулирующих применение Закона, нельзя злоупотреблять ни в отношении осуществления конкретных закупок, ни для достижения личных целей автора. Все важные положения должны быть прописаны непосредственно в Законе, а все пояснения и инструкции, изложенные в нормативных актах, должны целиком и полностью соответствовать Закону. Кроме того, нормативных актов должно быть не больше необходимого минимума, они должны быть прозрачны, т.е., открыты для публичного доступа, чтобы все желающие могли с ними ознакомиться.
- 28 Все подобные изменения должны быть строго обусловлены и записаны.
- 29 Считаю, что это справедливое предостережение.

Предложения по совершенствованию законодательства об образовании

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

Представляется целесообразным существенно обновить нормативную базу в сфере образования путем принятия нового Федерального закона «Об образовании».

Разработать и включить в Гражданский кодекс РФ отдельную главу «Оказа-

ние 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.

Разработать правовую базу для перехода к подушевому нормативному бюджетному финансированию образовательных учреждений.

Внести изменения в действующее законодательство, регулирующие отношения в сфере образования.

Пояснительная записка

Распространение ст. 426 ГК РФ на некоммерческие организации, в том числе и на образовательные учреждения, необходимо для усиления защиты прав потребителей образовательных услуг, так как это позволит признать договор об оказании образовательных услуг публичным договором.

Законодательством РФ об образовании не предусмотрен конкурсный отбор при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования. Тем не менее, на практике распространены случаи отказа в приеме в образовательные учреждения на основании результатов тестирования (или иных форм конкурсного отбора) или незаконного взимания денежных средств за прием в образовательные учреждения при неудовлетворительных результатах такого рода конкурсного отбора. В связи с этим представляется целесообразным введение законодательного запрета на использование результатов тестирования (или иных форм конкурсного отбора) в качестве условия для зачисления в

государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования.

Для предотвращения возможных злоупотреблений следует 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.

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 РФ допускается дарение подарков работникам воспитательных и аналогичных учреждений стоимостью до пяти минимальных оплат труда. Представляется, что данная норма носит коррупционный характер. В связи с этим, требуется установить императивный запрет на дарение подарков независимо от их стоимости указан-

ным категориям лиц, чтобы в сознании людей данные действия четко ассоциировались с коррупционными правонарушениями.

Проект внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующие отношения в сфере образования:

- Заменить в п. 1 ст. 426 ГК слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».
- Изложить часть вторую пункта 1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:
«Не допускается использование результатов тестирования или иных форм конкурсного отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, нарушающих права граждан на получение образования соответствующего уровня».
- Дополнить статью 41 Закона РФ «Об образовании» пунктом 11 следующего содержания:

- «Образовательное учреждение обязано предоставлять годовой финансовый отчет о расходовании дополнительных финансовых средств, указанных в пункте 8 настоящей статьи, путем опубликования в средствах массовой информации либо вручения его обучающимся и(или) их родителям (законным представителям)».
- Дополнить статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» пунктом 23 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 11 статьи 41 настоящего закона».
 - Дополнить пункт 1 статьи 52 Закона РФ «Об образовании» частью второй следующего содержания:
«Родители (законные представители) обучающихся вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 11 статьи 41 настоящего закона».
 - Исключить пункты 2 и 3 из статьи 575 ГК РФ.
 - Дополнить статью 575 ГК РФ частью второй следующего содержания:
«Не допускается дарение независимо от стоимости дара:
 - государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;
 - работникам лечебных, воспитательных, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, в отношении которых указанными учреждениями осуществляется деятельность по лечению, содержанию, воспитанию или образованию, родителями (законными представителями), супругами и родственниками этих граждан».

Предложения по совершенствованию законодательства об образовании

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Законодательство об образовании чересчур рамочно и декларативно, оно нуждается в существенной переработке. Учет итогов антикоррупционной экспертизы был бы наиболее продуктивен в рамках именно такой работы. Важно подчеркнуть, что антикоррупционная коррекция отдельных норм вряд ли способна существенным образом повлиять на состояние коррупции в рассматриваемой сфере.

В рамках проведенной антикоррупционной экспертизы целесообразно устранить выявленные неопределенности в следующих вопросах – порядок лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений, порядок оказания ими платных образовательных услуг, возможности государственного финансирования реализации образовательных стандартов.

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 профессиональ-

ном 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.

Устранить нормативную коллизию со ст. 3.12 КоАП РФ, по которой приостановление деятельности является мерой административного наказания, назначаемой только судьей.

Ст. 47 ч. 5 ФЗ «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.

Предлагается следующая редакция статьи:

Учредитель вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Устранить пробелы в законодательном регулировании таких вопросов, как оказание платных образовательных услуг (ст. 45 ФЗ «Об образовании», ст. 29 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), для этого необходимо определить в законе перечень платных образовательных услуг,

основные права и обязанности сторон по договору об их оказании. Также на уровне закона необходимо определить федеральные лицензионные требования и условия (при технической невозможности – предусмотреть порядок принятия подзаконного акта по данному вопросу), порядок проведения экспертизы (ст.33 ФЗ «Об образовании», ст.10 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Уточнить компетенцию государственных органов и правовые неопределенности:

В ФЗ «Об образовании»

Ст. 14 ч. 5: Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку на основе государственных образовательных стандартов примерных образовательных программ.

Предлагаемая редакция – разрабатывают.

Ст. 15 ч. 1: Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин.

Предлагаемая редакция – разрабатывают.

Ст. 28, 29, определяющие компетенцию РФ и ее субъектов, несмотря на наличие ст. 30 недостаточно разграничивают компетенцию законодательных и исполнительных органов. По наиболее важным вопросам законодательный уровень регулирования должен быть обозначен непосредственно в законе.

Ст. 33 ч. 10: Требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение.

Предлагается устранить данную норму в свете высказанного выше предложения законодательно определить порядок проведения экспертизы.

В ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

Ст. 5 ч. 4. Национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования определяются высшим учебным

заведением по инициативе органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и реализуются высшим учебным заведением на договорной основе с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Если разработка национально-региональных компонентов стандартов составляет обязанность самого вуза, то их реализация может софинансироваться государством (или даже частными субъектами, например, заинтересованными в определенных кадрах бизнес-структурами). Данный порядок софинансирования предполагается, но не очевиден из нормы. В этой связи предлагается следующая редакция статьи:

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 реализация 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 РФ регулируются бюджетным законодательством РФ).

Ст. 10 ч. 6. Аттестация высшего учебного заведения проводится государственной аттестационной службой по заявлению высшего учебного заведения или по инициативе федерального государственного органа управления образованием, органов исполнительной власти или исполнительно-распорядительных органов городских округов, в ведении которых находится высшее учебное заведение.

Институт аттестации вузов наряду с их государственной аккредитацией и лицензированием имеет весьма размытые основания (по инициативе как само-

го 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.

Принять нормативные правовые акты, о которых говорится в ФЗ «Об образовании»

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.

П. 16 ст. 28 – порядок предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита.

Ликвидировать норму ст. 34 ФЗ «Об образовании», согласно которой порядок реорганизации федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления. Причина – порядок реорганизации регулируется гражданским законодательством. То же самое относится к п. 6 ст. 28 (установление порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений) во избежание предъявления «индивидуальных» требований при создании образовательных учреждений.

Экспертное заключение о предложенных мерах по борьбе с коррупцией в системе образования Российской Федерации

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

Введение

В данном заключении содержатся краткие комментарии на предложения Л.В. Санниковой и Э.В. Талапиной по внесению изменений в законодательство, регулирующее сферу оказания образовательных услуг в Российской Федерации. Несмотря на то, что большинство из

предложений представляются оправданными, эксперт считает, что реализовать некоторые из них может быть проблематично. Более того, основываясь на выступлении эксперта по вопросу коррупции в образовании на семинаре по проекту РУКОЛА-2, состоявшемуся 19

декабря, данное мнение также подчеркивает необходимость более широкого подхода к образовательной реформе, включающего основательное исследование по выявлению ключевых проблем.

Конкретные комментарии по рекомендациям экспертов

Следующие конкретные комментарии касаются предложений госпожи Санниковой и имеют отношение к Пояснительной записке, если не указано иначе.

- Идея п. 1 не ясна, в особенности – что подразумевается под «договором на оказание образовательных услуг».
- Одной из основных рекомендаций в докладе госпожи Санниковой является следующее: «представляется целесообразным введение законодательного запрета на использование результатов тестирования (или иных форм конкурсного отбора) в качестве условия для зачисления в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования». Эксперт сомневается в том, что blanketный запрет конкурсных методов отбора применим в данном случае,

поскольку почти во всех системах образования допускается использование таких методов для отбора учеников в школы особого типа (например, в гимназии). Эксперт считает, что гораздо важнее четко регламентировать, какие школы могут использовать вступительные тесты в качестве критерия для отбора, и возложить четкие обязанности на эти школы по информированию населения об этих тестах и прочих критериях приёма.

- В то время как ограничение практики дарения подарков может быть важной антикоррупционной мерой, не ясно, разумно ли запрещать любые виды подарков, в независимости от их ценности. Запрет на такие выражения благодарности, как дарение цветов и т. п. может подорвать законную культурную традицию, мало повлияв при этом на предотвращение реальной коррупции. Эксперт счита-

ет, что разумнее просто запретить подарки сверх определенной стоимости, установив пороговую стоимость таким образом, чтобы не исключить подарков, не представляющих особой ценности.

Следующие конкретные комментарии касаются предложений госпожи Талапиной:

В третьем предложении вступительного параграфа говорится о том, что поправки, внесенные в отдельные нормы, не способны существенно повлиять на состояние коррупции в образовании. Несмотря на то, что эксперт в широком смысле разделяет это мнение, оно немного сбивает с толку, поскольку в дальнейшем в тексте не раскрывается идея о том, какие *дополнительные* меры или подходы необходимы для достижения реальных результатов в борьбе с коррупцией в образовании. В качестве примера можно взять часть 1 реко-

мендаций, в которой рассматриваются формулировки различных законов, определяющих права, а не обязанности в принятии определенных решений. Тем

не менее, внесение поправок в данные законы не решит вопрос адекватности критериев и процесса принятия решений – например, проверка образова-

тельных учреждений или проведение аттестаций.

Потребность в расширенном подходе к реформам

По мнению эксперта, не все факторы коррупции в образовании могут быть выявлены в ходе экспертизы законов в сфере образования по методике анализа коррупциогенности законодательных актов. Эксперт считает, что на самом деле применение методики анализа коррупциогенности законодательных актов не может определить ключевые проблемы, если она не проводится наряду с более широкой оценкой функционирования ключевых аспектов системы образования. Необходимым условием для осуществления целенаправленной реформы является более комплексный подход, основанный на тщательном исследовании функционирования системы образования.

В дополнение к ранее сделанным комментариям эксперта относительно коррупции в образовании, в частности, рекомендуется предпринять следующие шаги:

- Введение анализа финансирования системы образования, включающего в себя:

- тщательный анализ средств, необходимых для системы образования, для того, чтобы образовательные услуги, предусмотренные российским законодательством, оказывались на практике.
- использование результатов опросов, отслеживающих использование государственных средств, для выявления финансовых утечек.
- оценку применений на практике различных схем финансирования в тех регионах Российской Федерации, где они используются.
- оценку механизмов контроля на всех уровнях системы финансирования образования, включая финансовые процедуры, системы отчетности и аудита.
- Введение анализа на предмет уязвимости к коррупции процедур аккредитации частных школ и образовательных учреждений и разработка предложений по реформированию данных процедур.

- Оценка применимости стандартных антикоррупционных норм законодательства по отношению к учителям, а также рекомендации по реформированию системы, с целью привлечения учителей к ответственности за взяточничество и подстрекательство к даче взятки.
- Исследование масштабов коррупции/неформальных платежей в образовательном процессе, в частности:
 - коррупционную уязвимость процедур зачисления в образовательные учреждения на всех уровнях, включая оценку влияния Единого Государственного Экзамена на прозрачность и единообразие процедур зачисления в ВУЗы
 - уязвимость школьных экзаменов к взяточничеству
 - масштабы и влияние репетиторства в частном порядке учителями в государственных учебных заведениях.
- Разработка предложений по разрешению проблем, обозначенных в п. г).

Предложения по совершенствованию законодательства о здравоохранении

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

Представляется целесообразным существенно обновить нормативную базу в сфере образования путем принятия нового Федерального закона о здравоохранении в РФ.

Разработать и включить в Гражданский кодекс РФ отдельную главу «Оказание ме-

дицинских услуг», в которой бы получил правовую регламентацию договор об оказании медицинских услуг, причем не только платных, но и оказываемых за счет бюджетов соответствующих уровней.

Разработать Федеральный закон об обязательном страховании риска про-

фессиональной ответственности субъектов медицинской деятельности (учреждений здравоохранения и частнопрактикующих врачей).

Внести изменения в действующее законодательство, регулирующие отношения в сфере здравоохранения.

Пояснительная записка

Распространение ст. 426 ГК РФ на некоммерческие организации, в том числе и на учреждения здравоохранения, необходимо для усиления защиты прав потребителей медицинских услуг, так как это позволит признать договор об оказании медицинских услуг публичным договором.

Установление запрета на односторонний отказ исполнителя от исполнения публичного договора возмездного оказания услуг требуется для закрепления правовой позиции Конституционного Суда РФ 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 значения.

Для расширения возможности гражданина реализовать свое право 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.

В целях обеспечения права граждан на информацию о медицинской помощи, предоставляемой бесплатно, целесообразно закрепить данное право в перечне прав пациента, содержащемся в ст. 30 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан.

Проект внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующие отношения в сфере образования:

- Заменить в п. 1 ст. 426 Гражданского кодекса РФ слова «коммерческие ор-

ганизации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

- Дополнить часть вторую ст. 782 Гражданского кодекса РФ словами: «за исключением случаев, когда договор возмездного оказания услуг является публичным договором»
- Дополнить ст. 38 Основ законодательства РФ 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».
- Дополнить часть первую ст. 30 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан пунктом следующего содержания: «информацию о видах медицинской помощи, предоставляемой в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи».

Предложения по совершенствованию законодательства о здравоохранении

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

По итогам антикоррупционной экспертизы законодательства в сфере здравоохранения представляется возможным сделать ряд предложений по его совершенствованию.

Прежде всего, необходимо отметить, что ситуация с коррупцией в сфере здравоохранения требует разных мер реагирования, от коррекции отдельных норм законодательства до урегулирования пробелов и ликвидации концептуальных противоречий между Основами законодательства об охране здоровья граждан и ФЗ «О медицинском страховании граждан в РФ», а также ФЗ «О лекарственных средствах». Основное из таких противоречий – право граждан на бесплатную медицинскую помощь и его финансирование, а также неопределенность проведения государственных закупок лекарственных средств для обеспечения ими граждан в льготном порядке.

Если говорить об антикоррупционной переработке действующих Основ законодательства, то необходимо устранить следующие коррупционные факторы.

- Разграничить компетенцию законодательных и исполнительных органов в ст.ст. 5, 6, 8, указав конкретные полномочия законодательных и – отдельно – 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.

- Закрепить 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 (соблюдение правил изготовления лекарственных средств и др.).

- Разработать на уровне закона порядок проведения и учета результатов независимой экспертизы (ст. 25, 53 Основ).

- Определить соотношение ст.ст. 13, 38 Основ (финансирование за счет средств обязательного медицинского страхования и других источников) и ФЗ «О медицинском страховании». Один из способов – разграничить виды заболеваний, при которых медицинская помощь (амбулаторно-поликлиническая и стационарная) оказывается бесплатно или в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

Перечисленные направления деятельности требуют дальнейшей содержательной оценки и привлечения специалистов – медиков, финансистов, экономистов. Задача юриста – оформить выработанную антикоррупционную концепцию.

Одновременно необходимо скорректировать действующие нормы с целью устранения коррупционных факторов. (См. таблицу на следующей странице.)

Кроме того, необходимо:

- Уточнить норму ст. 41: *Гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, оказывается медико-социальная помощь и обеспечивается диспансерное наблюдение в соответствующих лечебно-профилактических учреждениях бесплатно или на льготных условиях.* Порядок определения размера льгот, а также категории граждан (либо иные критерии), которым медицинская помощь оказывается бесплатно, также должен быть определен Правительством, а не самим лечебным учреждением.
- Повысить уровень прозрачности информации – о бесплатных медицинских услугах, ввести порядок сообщения информации о состоянии здоровья по определенной форме под расписку гражданина.
- Принять нормативные акты, указанные в п. 17 ст. 5, п. 5 ст. 6, ст. 43 Основ, – Порядок применения методов диагностики, лечения, иммунобиологических препаратов и дезинфекционных средств, Порядок производства медицинской экспертизы, Порядок и объем предоставляемых отдельным группам населения мер социальной поддержки в оказании медико-социальной помощи и лекарственном обеспечении.

Коррупционный риск	Действующая статья	Предлагаемая редакция
Ст. 56: Нормативная коллизия со ст. 3. 12 КоАП РФ.	Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению органа, выдавшего разрешение на занятие частной медицинской практикой, или суда.	Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению суда.
Ст. 34: Расширительное толкование «лиц, совершивших общественно опасные деяния».	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, на основаниях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации.	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.
Ст. 39: Сужение круга лиц, имеющих право на скорую помощь, до граждан России (исключены лица без гражданства, беженцы, иностранцы)	Скорая медицинская помощь оказывается гражданам 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.	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.
Ст. 61: Возможность распространения сведений, составляющих врачебную тайну	Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается: 1) в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю; 2) при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений; 3) по запросу органов дознания и следствия, прокурора и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством; 4) в случае оказания помощи несовершеннолетнему в возрасте, установленном частью второй статьи 24 настоящих Основ, для информирования его родителей или законных представителей; 5) при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий; 6) в целях проведения военно-врачебной экспертизы в порядке, установленном положением о военно-врачебной экспертизе, утверждаемым Правительством Российской Федерации.	Предлагается исключить п. п. 5 и 6.

Коррупционный риск	Действующая статья	Предлагаемая редакция
Ст. 34: Возможность произвольного применения принудительных мер	В отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния, могут быть применены принудительные меры медицинского характера на основаниях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации.	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.
Статья 44. Обеспечение населения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами: Отсутствие на законодательном уровне правил обеспечения лекарственными средствами и правил закупок этих средств.	Контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля и надзора в сфере обращения лекарственных средств, и федеральным органом исполнительной власти по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека.	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».

Экспертное заключение о предложенных мерах по борьбе с коррупцией в системе здравоохранения Российской Федерации

Квентин Рид, ведущий консультант
проекта RUCOLA 2

Введение

В данном мнении содержатся краткие комментарии на предложения Л.В. Санниковой и Э.В. Талапиной по внесению изменений в законодательство, регулирующее сферу здравоохранения в Российской Федерации. Несмотря на то, что большинство предложений представляются оправданными, в дополнение к выступлению эксперта по вопросу коррупции в здравоохранении на семинаре по проекту РУКОЛА-2, состояв-

шемся 19 декабря, в данном мнении подчеркивается необходимость более широкого подхода к реформе здравоохранения, включающего тщательное исследование для выявления ключевых проблем. Эксперт отмечает, что рекомендации недостаточным образом затрагивают ключевые сферы здравоохранения, уязвимые к коррупции – в частности, вопросы регистрации и установления цен на лекарственные средства.

Как и в случае с экспертным заключением относительно предложений по внесению изменений в законодательство, регулирующее сферу образования, в данном документе содержатся рекомендации для более широкого подхода к борьбе с коррупцией в здравоохранении, основываясь на целевом исследовании.

Конкретные комментарии на рекомендации экспертов

Следующие конкретные комментарии касаются предложений госпожи Санниковой, содержащихся в пункте 1 Пояснительной записки. Неясно, что имеется в виду под «договором об оказании медицинских услуг». Если подразумевается договор между гражданами и медицинскими учреждениями, то эксперт не располагает информацией, чтобы государственные медицинские услуги оказывались бы на таких условиях в других странах, кроме как в частной медицине. Договор предполагает сделку – и, следовательно, обмен услугами (например, оплата за оказание медицинских услуг); в то время как в бесплатном государственном здравоохранении вопрос заключается в том, на что граждане (потребители здравоохранения) имеют

право. Эксперт, таким образом, считает важной целью реформы обеспечение четкого закрепления прав, при этом неважно регулируются ли они «договором» или нет.

Следующие конкретные комментарии касаются предложений госпожи Талапиной:

Параграф 2

Данный параграф указывает на противоречие между тремя ключевыми нормативными актами, регулирующими отношения в сфере здравоохранения; однако, далее в тексте эти противоречия не конкретизируются. Кроме того, в последнем предложении говорится: «Основное из противоречий – право граждан на бесплатную медицинскую помощь и его финансирование, а также

неопределенность проведения государственных закупок лекарственных средств для обеспечения ими граждан в льготном порядке». Данное предложение не описывает каких-либо противоречий, и поэтому непонятно.

3-ий пункт с точкой

Неясно, что имеется в виду под «независимой экспертизой».

Таблица с перечислением статей, содержащих коррупционные риски

В таблице перечисляются несколько статей без конкретного указания на закон или законы, из которых они взяты. Кроме того, некоторые статьи, будучи проблемными по указанным причинам, не являются явными коррупциогенными.

ми рисками; например, статья 34 (стр. 2), 61.

Комментарий на странице 182 относительно статьи 44 затрагивает вопрос закупки, поставки и обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, рекомендуя следующее: а) категории граждан, обеспечиваемые лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения бесплатно или на льготных условиях, устанавливаются законодательством; б) производство и закупка лекарственных средств и изделий меди-

цинского назначения производятся в соответствии с Федеральным законом о закупках. Эксперт убежден, что предлагаемые меры не достаточны для решения проблем в данной сфере. В частности, сама система определения категорий граждан, обеспечиваемых определенными лекарствами и изделиями медицинского назначения бесплатно или на льготных условиях, требует тщательного анализа с точки зрения рациональности, поскольку она сильно отличается от более продвинутых систем здравоохранения, где определяются лекарствен-

ные средства первой необходимости, а не категории граждан, имеющих на них право. Во-вторых, простое применение закона о закупках к производству и закупке лекарственных средств и изделий медицинского назначения вряд ли возымеет действие без расширенного анализа системы в целом, включая вопрос регулирующего органа в сфере здравоохранения, Федеральный Фонд Обязательного Медицинского Страхования, бюджетные процедуры по оплате лекарственных средств/изделий медицинского назначения.

Потребность в расширенном подходе к реформам

Как и в случае с коррупцией в образовании, эксперт хотел бы подчеркнуть, что не все факторы коррупции в здравоохранении могут быть выявлены в ходе экспертизы законов по методике анализа коррупционности законодательных актов. Устранение «коррупционных факторов», как определяется методикой, само по себе не обязательно существенно повлияет на ключевые виды коррупции, включая: неформальные платежи пациентам врачам; вовлечение в коррупцию государственного регулирующего органа, медицинских учреждений и врачей фармацевтическими компаниями; утечка бюджетных средств. Учитывая очевидный масштаб коррупции в системе здравоохранения Российской Федерации, для выявления основных проблем коррупции в данной сфере необходимо провести исследование и оценку функционирования ключевых аспектов системы и на их основе провести целевые реформы.

В дополнение к предыдущим работам эксперта на тему коррупции в здравоохранении, в частности рекомендуется предпринять следующие шаги (список не исчерпывающий):

- Провести комплексную оценку дисбаланса между правом на бесплатное здравоохранение, закрепленное законом с одной стороны, и фактическим финансированием, выделенным на его реализацию – с другой.
- В свете оценки эксперта (приведенной в его предыдущей работе), что до 30% федеральных бюджетных средств, выделяемых на здравоохранение, используется не по назначению, провести опросы, отслеживаю-

щие использование государственных средств, с целью оценки объема и способов их утечки. В частности, необходимо в приоритетном порядке провести выборочный аудит с помощью независимых аудиторов на основе анализа рисков – по практическому эффекту от реализации Национального Проекта в области здравоохранения.

- Также провести выборочно в регионах анализ внедрения механизмов финансирования и закупок, предусмотренных действующим законодательством в сфере здравоохранения.
- Провести судебно-бухгалтерскую экспертизу функционирования Федерального Фонда Обязательного Медицинского Страхования.
- Провести независимую оценку процесса регистрации лекарственных средств и медицинского оборудования государственным регулирующим органом.
- Провести независимую экспертизу цен на лекарственные средства и медицинское оборудование, одобренных государственным регулирующим органом – особенно тех, которые частично или полностью финансируются из бюджета на здравоохранение.
- Провести исследование на тему неформальных платежей в здравоохранении, чтобы оценить, в какой степени такие платежи являются следствием недостаточного финансирования.
- Провести исследование на тему контактов и коммерческих взаимоотношений между:
 - фармацевтическими компаниями и врачами

– фармацевтическими компаниями и медицинскими учреждениями.

- На основе проведенного исследования сформулировать и внедрить – или поддержать:
 - четкое определение принципов, на которых основана российская система здравоохранения, в частности, степени прав граждан на бесплатные или льготные услуги;
 - реформы бюджетных процедур и механизмов финансирования;
 - реформа статуса, состава и других аспектов ФФОМС как оказалась стала необходимой;
 - реформа государственного регулирующего органа с целью обеспечения профессионализма его состава, достаточной политической независимости, а также прозрачности и объективности всех проводимых им процедур;
 - обязанность публиковать или, как минимум, делать прозрачным как можно больший объем информации о закупочных контрактах, заключенных между медицинским учреждениями и поставщиками лекарственных средств/оборудования, особенно в отношении окончательных цен;
 - обязанность медицинских учреждений сделать доступной для населения и активно распространять информацию о соответствующих правах и обязанностях пациентов;
 - сделать открытой или достаточно доступной для населения информацию о листах ожидания на операции, а также других сведений, способствующих не вовлечению в неформальные платежи за первоочередное лечение.

Принципы и формат создания специализированного антикоррупционного органа в России

**Панфилова Е.А., директор Центра
Антикоррупционных исследований и
инициатив «Transparency International –
Россия»**

Резюме

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 от 31 октября 2003 г. 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 заклю-

чениям 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 уже один из уже существующих правоохранительных органов и совещательно-координационный орган при одном из высших органов государственной власти. Надо учитывать

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. В данном докладе будет сделана попытка краткого обзора международных требований к специализированному органу и возможных вариантов реализации концепции специализированного антикоррупционного органа в России.

Международные требования к специализированному антикоррупционному органу

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. Так же 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 та-

кой 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 правоохранных 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.

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 ответствен-

ности 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 также что страны должны способствовать специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач.

Таким образом, существуют некие международные правовые рамочные требования к тому, каким должен быть специализированный антикоррупционный орган, чем и как он должен заниматься. При этом наиболее важным представляется повторяющийся из документа в документе принцип «независимости». Также чрезвычайно важным является указание на необходимость сочетания деятельности по преследованию за коррупционные правонарушения с превентивной функцией.

Стоящая перед Россией в данный момент задача 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.

Варианты формата специализированного антикоррупционного органа для России

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.

Принято считать, что органом власти, вернее их системой, которая призвана 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), т.е. 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 реализует задачи, поставленные для антикорруп-

ционных органов Конвенцией ООН. 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 экспертами не отмечено признаков даже разработки 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 отно-

сится к зоне ответственности иных ведомств.

Между тем, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с последующими изменениями и дополнениями)¹ имеются ростки антикоррупционных задач, обозначенных в Конвенции ООН и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Так, п. 1 ст. 8 Закона устанавливает, 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

1. Российская газета. № 39. 18 февраля 1992 г. При подготовке материалов использовалась справочная правовая система Консультант Плюс.

понимания широты проблемы коррупции до указанного в Конвенции ООН против коррупции 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 коррупционеров, и разработает полноценную долгосрочную программу противодействия коррупции в России.

Создание 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 до выхода в свет Конвенции ООН в большинстве таких государств продолжали безуспешно рассчитывать на традиционные правоохранительные органы, либо создавали для решения коррупции причудливый административный дизайн, возлагая ответственность за антикоррупционные мероприятия, например, на уполномоченного по правам человека, как это было сделано в Уганде или Папуа – Новой Гвинее.²

Обсуждая вопрос о необходимости формирования самостоятельного органа по борьбе с коррупцией, различные специалисты высказывают зачастую сходные аргументы, которые обобщены в следующей таблице.

2. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С.В. Максимов и др. – М.: Спарк, 2000. С. 186.

Таблице 1: Создание специализированного антикоррупционного органа

Преимущества	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> • 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 органов, 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.* 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.†

* *The global program against corruption. UN anti-corruption tool-kit.* 3rd edition, Vienna, September 2004, p. 90.

† См., например: Скобликов П.А. Нужна ли России самостоятельная федеральная служба для борьбы с организованной преступностью и коррупцией? / *Проблемы борьбы с коррупцией. Сборник статей.* М., 1999. С. 55.

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 прецедентов, 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-р³ была образована Пра-

вительственная 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»¹ в составе Генеральной прокуратуры РФ была образована Специальная комиссия по расследованию материалов, связанных с коррупцией должностных лиц. При этом Генеральному прокурору РФ В.Г. Степанкову было предложено ввести для организационного и оперативного руководства комиссией должность первого заместителя Генерального прокурора – руководителя специальной комиссии.²

Указом Президента РФ от 20 января 1993 г. № 103 было утверждено положение «О межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по борьбе с преступностью и коррупцией»,³ 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».

Для реализации возложенных на нее задач Межведомственная комиссия среди прочего:

- организует обеспечение Президента РФ и Совета безопасности РФ информационно-аналитическими материалами;
- обобщает практику борьбы с коррупцией в министерствах и ведомствах, органах исполнительной власти Российской Федерации и готовит предложения по профилактике и предотвращению этого явления;
- организует по поручению Президента РФ проведение проверок правоохранительных органов по предупреждению

деяний преступлений и коррупции, а также в установленном законом порядке сообщений о противоправных действиях должностных лиц любого уровня;

- изучает зарубежный опыт борьбы с преступностью и коррупцией, разрабатывает предложения по его использованию в деятельности правоохранительных органов Российской Федерации.

Особое значение, судя по всему, был призван играть новый антикоррупционный орган, созданный непосредственно при Президенте. Не случайно, выступая на конференции в Мериде (Мексика) в связи с подписанием Конвенции ООН против коррупции, глава российской делегации А. Мешков проинформировал участников форума о создании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. Положение об этом Совете было утверждено Указом Президента РФ от 24 ноября 2003 года № 1384.⁴ Согласно Указу Совет является 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.

В состав Совета входят Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатели Конституционного Верховного и Высшего Арбитражного Суда. Совет не рассматривает сообщения о преступлениях и правонарушениях, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины, а осуществляет следующие основные функции:

- вносит предложения Президенту РФ о составе Комиссии по противодействию коррупции и о составе Комиссии по разрешению конфликта интересов;
- заслушивает ежегодно доклад Генерального прокурора РФ о состоянии дел в сфере борьбы с коррупцией;
- рассматривает подготовленные Комиссией по противодействию коррупции предложения по предупреждению и пресечению коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации

и органах местного самоуправления;

- представляет ежегодно доклад Президенту РФ о результатах своей работы.

Иными словами, рассмотрение задач и порядка работы Совета по борьбе с коррупцией говорит о том, что этот орган нельзя воспринимать как самостоятельное антикоррупционное ведомство в том смысле, в котором этот термин применяется в разговоре о зарубежном опыте создания специальных антикоррупционных органов. Для нас важно, что об этом органе российским представителем было особо заявлено на конференции в Мериде, связанной с подписанием Конвенции ООН против коррупции.

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. № 129⁵ создается 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;
- приглашать 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.

3. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 28 сентября 1992 г. № 13. Ст. 1071

1. Ведомости СНД и ВС РФ. 13 мая 1993 г. № 19. Ст. 691.

2. Известно, что с похожим предложением уже в 2006 г. выступил Спикер Государственной Думы и лидер партии «Единая Россия» Б.Грызлов.

3. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 28 июня 1993 г. № 26. Ст. 2419.

4. Собрание законодательства РФ. 1 декабря 2003 г. № 48. Ст. 4657.

5. Собрание законодательства РФ. 5 февраля 2007 г. № 6. Ст. 731.

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». Иными словами, вопрос о специальных антикоррупционных орга-

нах будет решен в ближайшее время именно в связи с требованиями антикоррупционных конвенций.

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 также предусматривать необходимость координации с различными органами государственной власти России.

Примерная структура отдельного специализированного органа по противодействию коррупции

В структуре специализированного органа по противодействию коррупции должно существовать 4 управления:

- Управление преследования
- Управление предотвращения
- Управление образования
- Административное управление.

Управление преследования включает в себя:

- департаменты расследования (которых может быть несколько с учётом размеров страны; количество может определяться различными факторами, например, наличием в составе Российской Федерации 7 федеральных округов),
- департамент координации (задачей которого является координация взаимодействия с правоохранительными органами),
- департамент международного сотрудничества (в задачи которого входит координация взаимодействия с зарубежными странами как по вопросам выдачи и возвращения активов, так и по прочим вопросам) и
- департамент «горячей линии» (который является своего рода департаментом работы с обращениями граждан, но с несколько более широкими функциями – собранную информацию этот департамент анализирует и передает, в случае необходимости, департаменту расследования или в иные департаменты; также в его функции входит отслеживание публикаций в средствах массовой информации, создание непосредственно «горячих линий» в регионах страны и т.д.).

Управление предотвращения включает в себя:

- правовой департамент (который занимается подготовкой законодательных инициатив, связанных со всем спектром противодействия коррупции, а также даёт правовые заключения в случае необходимости),
- департамент государственной службы (который занимается контролем за исполнением законодательства о государственной службе, собирает и анализирует предоставляемую государственными служащими информацию об их доходах и собственности и т.д.),
- департамент по конфликту интересов (который занимается сбором информации о случаях возникновения конфликта интересов, даёт государственным служащим соответствующие консультации и т.д.),
- департамент госзакупок (который следит за соблюдением принципов прозрачности в процессе государственных и муниципальных закупок, консультирует государственные и муниципальные органы по соответствующим вопросам и т.д.),
- департамент оценки коррупционных рисков (который проводит мониторинг наиболее уязвимых для коррупции сфер государственного управления, анализирует нормы законодательства на предмет наличия в них коррупционных рисков и т.д.),
- департамент мониторинга и исследований (проводит национальные, региональные, ведомственные исследования коррупции, ведет постоян-

ный мониторинг общественного мнения и т.д.)

Управление антикоррупционного образования включает в себя:

- департамент общественных программ (который разрабатывает и проводит образовательные программы, направленные на различные сектора общества, готовит образовательные программы для школ, проводит специальные кампании, готовит медийные программы и т.д.),
- департамент ведомственных программ (который готовит специальные программы по этике государственной службы, судебной этике, этике правоохранительной службы, деловой этике, проводит специальные образовательные программы в органах государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях и т.д.),
- департамент взаимодействия (деятельность которого направлена на взаимодействие с институтами гражданского общества, с бизнес сообществом, со средствами массовой информации и т.д.).

Административное управление включает в себя:

- кадровый департамент (который занимается подбором и подготовкой кадров для специализированного органа),
- информационный департамент (который занимается информированием общества о деятельности специализированного органа как через средства массовой информации, так

и через собственный вебсайт, а также осуществляет функции пресс-службы),

- финансовый департамент,
- департамент планирования (который с учётом информации, получаемой из всех прочих управлений и департаментов специализированного органа, занимается текущим планированием деятельности специализированного органа, а также подготовкой его регулярных содержательных отчётов),
- департамент безопасности и аудита (который отвечает за собственную внутреннюю безопасность специализированного органа и внутренний аудит его деятельности),
- IT департамент (который отвечает за системы информации и коммуникации внутри специализированного органа).

Безусловно, предлагаемая структура является весьма примерной и может варьироваться в зависимости от того, какие конкретно задачи будут поставлены перед специализированным органом и какие функции будут ему приписаны. В основу базовых элементов этой примерной структуры положены те функции и

задачи, которые представляются на данном этапе наиболее актуальными для России. С другой стороны, подобная примерная структура положительно зарекомендовала себя в тех странах, где уже существуют и активно действуют специализированные органы по противодействию коррупции.

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 периодичной основе и будет решать вопросы распределения

полномочий, отнесенных к ведению специализированного антикоррупционного органа между входящими в него структурами. У такого 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 разделены 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 надо 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.

Приложение

Президент России В.В. Путин подписал Указ «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.». Приводим полный текст Указа:

«В целях приведения российского законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией постановляю:

- Образовать межведомственную рабочую группу для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (далее – межведомственная рабочая группа).

- Утвердить руководителем межведомственной рабочей группы помощника Президента Российской Федерации Иванова В.П.
- Руководителю межведомственной рабочей группы до 15 февраля 2007 г. представить на утверждение состав межведомственной рабочей группы.
- Межведомственной рабочей группе до 1 августа 2007 г. представить в установленном порядке предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, необходимых для реализации положений международных договоров, названных в пункте 1 настоящего Указа, в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного на координацию работы по борьбе с коррупцией.
- Установить, 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 госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также от организаций;

- приглашать 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.
- Материально-техническое, транспортное и иное обеспечение деятельности межведомственной рабочей группы возложить на Управление делами Президента Российской Федерации.
- Расходы, связанные с деятельностью межведомственной рабочей группы,

отнести за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на обеспечение деятельности Администрации Президента Российской Федерации.

- Признать утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» (Соб-

рание законодательства Российской Федерации, 2003, № 48, ст. 4657).

- Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Законодательные меры предупреждения коррупции в сфере образования

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

Талапина Э.В., старший научный
сотрудник Института государства и права
РАН, кандидат юридических наук

Рекомендации общего характера по совершенствованию законодательства в сфере образования

В результате проведенной антикоррупционной экспертизы Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ) и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») эксперты пришли к общему заключению, что основным недостатком данных законов 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 нару-

шения (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 РФ 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 РФ заполнить пробел в правовом регулировании отношений по оказанию образовательных услуг, в частности, платных. Наличие данного пробела приводит на практике к нарушениям коррупционного характе-

ра 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 РФ «Об образовании», ст. 10 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Для реализации положений Закона РФ «Об образовании» требуется принять ряд нормативных правовых актов, к которым 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 образова-

ния, 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 размы-

тые 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.

Предложения по совершенствованию действующего законодательства об образовании

Пояснительная записка к проекту внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее отношения в сфере образования

Распространение ст. 426 ГК РФ на некоммерческие организации, в том числе и на образовательные учреждения, необходимо для усиления защиты прав потребителей образовательных услуг, так как это позволит признать договор об оказании образовательных услуг публичным договором.

Для предотвращения возможных злоупотреблений следует 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.

Новая редакция ст. 47 ч. 5 Закона РФ «Об образовании» требуется для устранения нормативной коллизии со ст. 3.12 КоАП РФ, по которой приостановление деятельности является мерой административного наказания, назначаемой только судьей.

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 норм, что требует ее уточнения.

Предложение исключить ч. 10 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» обуслов-

лено 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 ч.6 ст.28 Закона РФ «Об образовании», так как порядок создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, в том числе учреждений, регулируется гражданским законодательством.

Требуется новая редакция ст. 30 ч. 6, ст. 33 ч. 23, ст. 37 ч. 6, ст. 38 ч. 1 Федерального закона «Об образовании» в целях исключения возможности произвольной реализации полномочий, сформулированных как дискреционное право, а не обязанность органа (коррупционный фактор «определение компетенции по формуле «вправе»).

Проект внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее отношения в сфере образования

Заменить в части 1 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

Дополнить часть 8 статьи 41 Закона РФ «Об образовании» абзацем вторым следующего содержания:

«Образовательное учреждение обязано предоставлять годовой финансовый от-

чет 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)».

Дополнить статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» частью 23 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»

Дополнить часть 1 статьи 52 Закона РФ «Об образовании» абзацем вторым 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».

Изложить часть 5 статьи 47 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Учредитель вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу».

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 яв-

ляется одним из лицензионных условий. В случае, если их реализация 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 РФ регулируются бюджетным законодательством РФ)».

Исключить часть 6 статьи 28, часть 10 статьи 33 Закона РФ «Об образовании».

Изложить часть 6 статьи 30 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, в пределах своей компетенции инспектирует 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».

Изложить часть 23 статьи 33 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Образовательное учреждение лишается государственной аккредитации по результатам аттестации».

Изложить часть 6 статьи 37 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«В случае нарушения образовательным учреждением законодательства Российской Федерации в области образования и (или) своего устава государственные органы управления образованием вносят предписание об устранении данного нарушения».

Изложить часть 1 статьи 38 Закона РФ «Об образовании» в следующей редакции:

«Государственная аттестационная служба направляет образовательному учреждению, имеющему государственную аккредитацию, рекламацию на качество образования и (или) несоответствие образования требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта».

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения в целях предупреждения коррупции

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

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

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 РФ об охране здоровья граждан, принятые в 1993 году. Они нуждаются в существенной переработке с учетом реформы системы здравоохранения. По-видимому, внесе-

ния 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 РФ», 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 оплачива-

ется. Необходимо ответить на вопрос, кто и в каком порядке оплачивает медицинскую помощь гражданам – государство, 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 конт-

рольных 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 со-

стоявшихся 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 РФ об охране здоровья граждан.

II.

Предлагаются следующие изменения в Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан:

- 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 РФ об охране здоровья граждан, дополнив часть первую ст.30 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан пунктом следующего содержания: *«информацию о видах медицинской помощи, предоставляемой в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи»*.
- 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 РФ об охране здо-

ровья 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»*.

- 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.

- 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.).
- 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.
- Требуется устранить нормативную коллизию ст.56 Основ законодательства об охране здоровья граждан со ст. 3.12 КоАП РФ (где предусматри-

вается только судебный порядок запрета деятельности), изложив ст. 56 в следующей редакции:

«Запрещение занятия частной медицинской практикой производится по решению суда».

- 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 психичес-

кими расстройствами, или лиц, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленном 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.**

- 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 РФ, которым регулируется оказание услуг. Необходимо:

- Разработать и включить в Гражданский кодекс РФ 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.
- Внести изменения в ст.426 ГК РФ, 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 РФ слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».
- Установить запрет на односторонний отказ исполнителя от исполнения публичного договора возмездно оказания услуг (это требуется для

закрепления правовой позиции Конституционного Суда РФ 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 значения. Для этого необходимо дополнить часть вторую ст. 782 Гражданского кодекса РФ 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:

- нарушение режима транспарентности информации;
- завышенные требования к лицу;
- широта дискреционных полномочий;
- наличие нормативных пробелов;
- наличие нормативных коллизий.

Предложения по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках в целях предупреждения коррупции

Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Талапина Э.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Для устранения коррупционных факторов и рисков в законодательстве о государственных и муниципальных закупках можно рекомендовать внесение сле-

дующих 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).

Общие предложения по устранению коррупционных факторов и рисков

- Везде по тексту закона уточнить, имеются в виду календарные или рабочие дни.
- 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.
- Установить административную ответственность за несохранность 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.
- 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.
- Предусмотренные в ч. 3 ст. 13 полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, передать на уровень Правительства РФ.
- Уточнить форму представления документов (подлинники или копии, порядок их заверения), либо можно установить обязанность определения таких требований в информационном сообщении – ст. 25 ч. 3.
- Установить обязанность заказчика по обращению в суд по возмещению убытков в связи с отказом от заключения контракта – ст. 29 ч. 2.
- В законе содержится множество бланкетных норм, позволяющих принимать нормативные акты Правительству или уполномоченному органу. В случае невозможности регулирования 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).

- 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.
- В целях обеспечения открытости и гласности информации о размещении заказа.
 - 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.
 - 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.

- 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».
- 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.
- В целях обеспечения участникам размещения заказа равных условий учас-

тия в торгах вне зависимости от рассмотрения заказчиком, 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) 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.

- 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 просрочка исполнения указанного обязательства произошла вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны». Исключить часть 10 указанной статьи.

Устранение коррупционных рисков путем отмены соответствующих норм закона

- Устранить формулировку об отзыве жалобы (ст. 61 ч. 1).
- Устранить ч. 6 ст. 57 и одновременно ввести «административную» проце-

дуру запроса документов при подаче жалобы.

Устранение коррупционных рисков путем изменения соответствующих статей закона

- 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 осуществление 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, предписание об устранении таких нарушений, а также предписание 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».

- 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»

- 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.»

- 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.»

- 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».

- 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».

- 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.

Устранение коррупционных рисков путем разработки необходимых процедур

- 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).
- Ввести процедуру обязательной проверки сведений об участниках торгов (ст. 12 ч. 1 п. 1).
- 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.
- Разработать процедуру обоснования одностороннего изменения объема работ (ст. 9 ч. 6).
- 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:
 - открытый аукцион в электронной форме на сайте в сети «Интернет» должен проводиться в порядке, установленном указанной главой Закона;
 - 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;
 - 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;
 - 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 аукцион норму об установлении заказчиком, уполномоченным органом требования обеспечения заявки на участие в аукционе;
 - 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;
 - 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;
 - 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;
 - 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.
 - 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).

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 законодательства – 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 орга-

низации (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).

Резюме

В представленных законопроектных предложениях 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 (раздел 1 п. 10));
- установление необходимых процедур (раздел 1 п. 1; раздел 4 п. 1), 2), 3), 4), 5));
- совершенствование правил проведения торгов (раздел 1 п. 2), 4); раздел 1 п. 3), 7));
- применение заранее установленных и объективных критериев в отношении условий участия, отбора участников и принятия решений о заключении контрактов при осуществлении процедуры государственных закупок (раздел 1 п. 6), п. 9), п. 13), п. 14 раздел 3 п. 2, 4), 6));

- закрепление мер ответственности и контроля за соблюдением законодательства о закупках (раздел 1 п. 3, 7), 10), б); раздел 3 п. 1));
- установление эффективной системы обжалования (раздел 2 п. 1), 2), раздел 2 п. 5));
- оптимизация соотношения законодательного и подзаконного регулирования сферы государственных закупок, сокращение ведомственного нормотворчества (раздел 1 п. 5));
- закрепление необходимости проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в сфере государственных закупок (раздел 1 п. 8));
- законодательное устранение коррупционных практик («дробления» заказов в целях ухода от конкурсных процедур – раздел 1 п. 11; искусственного сужения круга возможных участников, находящихся в разных регионах России, и существенного

ограничения конкуренции при размещении заказов (раздел 1 п. 12)).

Российскими экспертами сделано значительное количество предложений по указанным направлениям, достаточное для того, чтобы посредством реализации данных законодательных предложений были устранены следующие типичные коррупционные факторы:

- отсутствие административных процедур;
- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- отсутствие ответственности служащих за нарушения;
- завышенные требования к участнику;
- свобода подзаконного нормотворчества;
- нарушение режима транспарентности;
- наличие правовых пробелов.

Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере здравоохранения

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 пациенту 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 «Телеинформ», 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 РУКО-ЛА-2 стала разработка законодательных предложений по борьбе с коррупцией в сфере здравоохранения. Данная работа была проведена в несколько этапов. Сначала российские эксперты (Талпина 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 здравоохранения с целью предупреждения коррупции. Затем на этой основе сформулированы свод-

ные 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 непозволительно вольного применения данной статьи.

Во-вторых, наличие правовых пробелов. Вообще, законодательство в сфере здравоохранения содержит много пробелов, регулирование которых воспол-

няется 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 юридиколингвистическая 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 декларируется, но не указываются формы, объём, 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 объём бес-

платной 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. Основным 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, прозрачности процедур. Необходимо установить обязанность о раскрытии или прозрачности 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 обществу 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.

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 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. 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 неосу-

ществимо 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) непорядочное 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.

Коррупция регулирующей организации в сфере здравоохранения

Связь между фармацевтическими компаниями и государственными регу-

лирующими 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, описывающей 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 необ-

ходимости – 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 подходов 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.

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.

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. 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 ком-

паниями 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.

Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере закупок для государственных нужд

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**¹ «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 высту-

пает 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 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:

- 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.
- 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 вариан-

1. 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.

тов. 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.

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, и требование с него получения заранее специальных полномочий – одновременно снимает с агента и ответственность, перекладывая ее на некую третью сторону, которая не обязана отчитываться за свое решение. То же от-

носится 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 нарушения; 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.

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 корруп-

ции. 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 про-

зрачной, 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».

Было 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 эксперта¹ 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 со-

1. Н.И. Соловьяненко старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции.

держит систему 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 закреплена 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 дает 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 разме-

щение 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 размещении 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 (классифицированных 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. Такого 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 закупках российскими экспертами¹ 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 совершенствования 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, определенные 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 Российской 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

1. 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

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;

- закрепить 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; передачу 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.

О месте и роли бланкетных норм в регулировании закупок. Участники дискуссии высказали сомнения 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.

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 осуществляют естественными монополиями.

Разработка национальной стратегии предупреждения коррупции

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 ## р. 7).

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. Также 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 всеислие 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 организаций государственного сектора находятся в стадии становления и закрепления за собой функций, естественно присущих институтам гражданского общества в любом демократическом государстве. Тех экспертов, интеллектуальных и инновационных возможностей, которыми обладали неправительственные организации до самого последнего времени было явно недостаточно для инициации и стимулирования формирования националь-

ной 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 также целую череду проектов законов о борьбе с коррупцией, ни один из которых так и не стал действующим законом Российской Федерации, 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, также 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 Рос-

сийской 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 разрознена. При этом было отмечено, 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:

- 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.
 - 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.
 - Антикоррупционная стратегия России должна в полной мере учитывать все взятые страной на себя международные обязательства в области противодействия коррупции (Конвенции и иные документы).
 - Для реализации комплексной национальной антикоррупционной стратегии требуется создание специализированного независимого органа, который будет координировать деятельность по основным направлениям стратегии: предупреждение, расследование и правоохранительные меры, общественное образование и общественное участие, контроль и мониторинг, международное сотрудничество.
- 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.
 - 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.
 - 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.
 - Для формулирования реально действующей и успешной антикоррупционной стратегии необходимо провести оценку имеющихся в России ресурсов для противодействия коррупции: институциональных, кадровых и материальных.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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; не обеспечение 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; необеспечение 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 сле-

дит 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. Также 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 встроен 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 фор-

мирования 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 при-

ведения 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 региональ-

ном 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 серьёзно 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; отмыwanie доходов от преступлений и воспрепятствование 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 координация 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 госу-

дарственной 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 подотчетность 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 законодательной 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. Поэтому нужно изначально думать о том, какая система будет для дальнейшей разработки и усовершенствования этой стратегии. Необходимо также сохранить всё то богатство идей, которые уже существует в рамках существующих работ. 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 также 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 подготовиться 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 вырабатыва-

ется 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 обществом содержанием.

Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере образования

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 центральной властью неточную информацию, чтобы обеспечить 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 «подушное 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 снижению 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, инициируя 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 кодексов 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 достаточ-

но 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 посткоммунистических 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 отобраны 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 ана-

лиза коррупционности нормативных правовых актов (Центр стратегических разработок, Всемирный банк, 2006).

В результате анализа на коррупционность 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; юридикто-лингвистическая коррупционность;
- наличие правового пробела; неприятие 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 го-

сударственной 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 учреждений 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, п. 4 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 обра-

зовательного 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.

Юрико-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 деятельности, 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 образование» 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 передачу 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.

Непринятие 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, устанавли-

вающих 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, устанавливающих 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

расходом денежных средств нередко 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 образования (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 коррупциогенной 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. Южаков 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 об-

разом, 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 финансирования 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 коррупциогенных 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.

Создание специального органа, ответственного за координацию национальных мер по противодействию и предотвращению коррупции в Российской Федерации

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 которой 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 усло-

вием 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 Конвенцию 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 ор-

ганам, 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 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 идет речь, с какой коррупцией сталкиваются граждане и бизнес в этой стране. Является ли эта коррупция всеобъемлющей по охва-

ту 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, ко-

торые может быть очень сложно решить.

В-третьих, необходимо определить 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 репрессивные 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 немного 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 также добиться их реструктуризации или даже уничтожения. Это уже произошло в таких странах, как Албания, Македония, Сербия, Словения. Пока ещё свободны от такого давления спе-

циализированные 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. Также 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 инициативами 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 счастливым 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 (езде 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 ис-

следования 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 сов-

мещено 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 отчетности органа перед обществом. Такая отчетность может иметь форму обязательных полных ежегодных отчетов, а также ежемесячных или ежеквартальных текущих отчетов.

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 координиру-

ющего 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 четко 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 стоящих 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 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 четкого 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 углубленного исследования пораженности 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 обсужде-

ний 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 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. 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 Антикоррупцион-

ных 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 влияния. 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 также 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 госу-

дарственной 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 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 устанавливает, 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 прокура-

туры «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 органов, 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 Рас-

поряжения 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 Генеральной 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 яв-

лялся 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; приглашать 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 также 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 функ-

ции: 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.

Остановившись 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 статье 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 проработать 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 прокуроры, 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 ста-

дии 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 подот-

четность 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 незави-

симости 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.