

27 January 2016

Committee of Experts on Public Administration  
Fifteenth session, 18-22 April 2016  
Item 3 (d) of the provisional agenda

**Strengthening the confidence of citizens in the effectiveness, validity, and integrity of public administration through enhanced, targeted efforts to use good governance to prevent, expose and deal with corruption**

---

## **Public and parliamentary oversight of State bodies in the fight against corruption**

<p>This conference room paper was prepared by Committee member Igor Khalevinskiy and submitted in Russian with an English language summary. The content of and the views expressed in the paper are those of the author, and do not imply any expression of opinion on the part of the United Nations.</p>
--

### **Summary**

Legislative, policy and institutional frameworks for anti-corruption reforms are examined in this paper. The author provides a brief overview of legislative measures and institutional reforms, and their impact on fighting corruption in the Russian Federation in the period from 2008 to 2015. While assessments of corruption levels vary, most experts agree that there have been modest reductions in its prevalence.

Comparative data on declarations of income, conflicts of interest, and public procurement are provided with a view to highlighting common legal provisions for corruption prevention as well as possible grey areas in existing laws. Income declaration requirements, for instance, are found to be more effective if there are also commitments to transparency, public pressure, and the possibility of reputational losses for high-ranking public servants. Yet, there are widespread perceptions among the Russian public that financial disclosure is ineffective due a lack of independence of the responsible authority and the fact that audit results are not made publicly available. Similarly, loopholes in conflict-of-interest legislation leave open the possibility of bypassing State control mechanisms through subcontracting to relatives of public servants.

The author further argues that State control mechanisms are more effective when combined with the diffusion of information and communication technology in government, open access to the Internet, and enhanced data collection. Perhaps more importantly, corruption prevention can be substantially strengthened with the active involvement of civil society, the media, judicial system and local administrations.

## **ОБЩЕСТВЕННЫЙ И ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ/НАДЗОР НАД ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

Общие положения  
Декларации чиновников  
Конфликт интересов  
Государственные закупки  
Государственный контроль  
Парламентский контроль  
Общественный контроль  
Международное сотрудничество  
Промежуточные результаты

### **Общие положения**

Доверие к политическим и экономическим институтам и государственному устройству является ключевой компонентой так называемого социального капитала и помогает взаимодействовать государству и обществу.

С экономической точки зрения институты государства и гражданского общества имеют решающее значение в обеспечении устойчивого развития и реализуются через многочисленные механизмы планирования, регулирования, контроля и надзора, осуществляемые в рамках комплексных международных и национальных стратегий с участием как государственных органов, так и региональных и местных органов самоуправления с широким участием гражданского общества.

Оценки уровня коррупции в России разнятся, но все эксперты согласны во мнении, что этот уровень постепенно снижается. Если в 2011 году одна из самых объективных международных организаций по противодействию коррупции Transparency International поставила Россию на 142 место из 182 по индексу восприятия коррупции, то в 2013 году Россия поднялась на 127 место.

В то же время Россия занимает среднее место в рейтинге прозрачности стран, ниже Великобритании, Франции или Аргентины, но выше, чем у Китая, США или Южной Кореи. Это стало следствием постепенного наведения порядка в стране, что выразилось в улучшении экономического законодательства, в совершенствовании судебной практики и развитии гражданского общества.

Большинство россиян, по данным Всероссийского центра исследований общественного мнения (ВЦИОМ), считают уровень коррупции в стране

высоким и не замечают результатов борьбы с ней. Лишь 1% считает, что коррупции в РФ нет. 69% россиян считают, что коррупция широко распространена в стране, 23% полагают, что уровень коррумпированности общества «средний», по мнению 3%, он низкий. В 2006 году степень распространения коррупции называли «очень высокой» - 44%, 2015 г. – 25%. С марта 2015 года с 26% до 18% снизилось число тех, кто считает «очень высокой» степень распространения коррупции в населенном пункте, где они живут. 31% считает уровень коррупции в их регионе «высоким», 26% - средним, 7% - низким. Совсем не замечают коррупции в своем городе 3%. Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД) оказалось на первом месте среди институтов, наиболее пораженных коррупцией, сместив с первой строчки в антирейтинге органы местной власти (в 2013г. и в марте 2015 года граждане именно их называли наиболее коррумпированными государственными институтами (см. график):

**Какие сферы и институты в современной России в наибольшей степени поражены коррупцией (%): источник ВЦИОМ\***

ГИБДД/ГАИ	30	2006
	27	2013
	32	2015
Сфера медицины	11	2006
	19	2013
	21	2015
Полиция (не включая ГИБДД/ГАИ)	22	2006
	19	2013
	21	2015
Судебная система	14	2006
	18	2013
	20	2015
Сфера ЖКХ	вариант ответа не предлагался в 2006	2006
	14	2013
	19	2015

Все общество в целом	23	2006
	15	2013
	18	2015
Власть на местах	31	2006
	39	2013
	17	2015
Федеральная власть, правительство	20	2006
	26	2013
	9	2015
Политические партии	3	2006
	3	2013
	6	2015
Парламент( Госдума, Совет Федерации)	4	2006
	5	2013
	5	2015

\*Закрытый вопрос. Не более трех ответов, опрос проведен 10-11 октября 2015 года среди 1600 человек в 46 регионах, приведены популярные варианты ответа.

По мнению главы думского комитета по безопасности и противодействию коррупции Ирины Яровой, оценка граждан борьбы с коррупцией подтверждает, что сыграла роль работа законодателей и правоохранителей: «За первое полугодие 2015 г. выявлено более 20 тыс. преступлений коррупционной направленности». На заседании Совета при Президенте по противодействию коррупции (26.02.16 г.) было сообщено, что за 9 месяцев 2015 г. по уголовным делам о коррупции осуждено свыше 8800 человек и почти 11 тысяч должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных стандартов.

Отметим, всего 10% считают, что в РФ много делается для борьбы с коррупцией, 71% уверены – результаты незначительные или их нет вообще. Как заявила вице-президент Transparency International Елена Панфилова: «то, что в 2008 году мы приняли закон о противодействии коррупции, а потом пару национальных планов и начали, как редиску выдергивать особо провинившихся, ничего не даст». По ее мнению, ничего радостного в

результатах опросов ВЦИОМа нет, а борьбу с коррупцией люди заметят тогда, когда она будет планомерной.

Данные ВЦИОМа говорят, «о позитивной динамике борьбы с коррупцией» в восприятии россиян: впервые тех, кто замечает усилия власти, оказалось на 2% больше, чем тех, кто их не видит (48% и 46% соответственно).

С 2008 года в России принят к осуществлению Национальный план противодействия коррупции. Каждые два года Президентом России утверждается очередной двухлетний период исполнения. Целями документа является координация усилий по противодействию коррупции. Исполнителями Плана являются все ветви федеральной и региональной власти, общественные организации и СМИ. В Планах предусматриваются меры по урегулированию конфликтов интересов, повышению прозрачности, по эффективному противодействию коррупции, по антикоррупционному просвещению и многое другое, что представляет собой антикоррупционную политику. Было реализовано четыре Плана (на 2008-2009 гг., 2010 – 2011 гг. 2012 – 2013 гг. 2014 – 2015 гг.). В настоящее время в Российской Федерации реализуется пятый Национальный план по противодействию коррупции на 2016-2017 гг.

Нормы, заложенные в этом документе, прозрачны и понятны для исполнителей. С одной стороны, они не нарушают действующую систему российского права; с другой стороны, позволяют реально пресекать незаконное обогащение чиновников.

Например, ранее, несмотря на огромную сумму ущерба, причиняемого коррупционными преступлениями, лишь в единичных случаях возбуждались уголовные дела по отмыванию (легализации) денег, полученных чиновниками в качестве взяток. В свою очередь, наказания в виде штрафов, назначаемых за коррупционные преступления, неэффективны. В 2014 году судебным приставам удалось взыскать с осужденных лишь 7% от назначенных взысканий, а в 2015 году - и того меньше. Административных дел в отношении компаний, уличенных в коррупции, в 2014 году было возбуждено всего 297 (впрочем, на 43% больше, чем в 2013 году), однако, несмотря на "положительную динамику выявления подобных правонарушений", взыскать с них штрафы оказалось практически невозможным. В 2014 году, например, было взыскано 53 млн. руб. штрафов из назначенных 167 млн. руб. Дело в том, что к моменту вынесения решения о взысканиях уличённые в коррупции фирмы успевают ликвидироваться или перевести активы в другие структуры. Важный вопрос - компенсация ущерба, причинённого коррупционерами. Из 15,5 млрд рублей, подлежащих взысканию по коррупционным делам, в 2015 г. удалось вернуть только 588 млн.рублей.

В новом документе предусмотрена возможность ареста имущества и счетов уличённых в коррупции чиновников и аффилированных с ними компаний. Одним из важнейших элементов Плана стало формирование в органах власти антикоррупционных подразделений. Их уже более 2,5 тысячи. По итогам разбирательств 340 служащих уволено в связи с утратой доверия, а 176- в связи с конфликтом интересов. От чиновников поступило более 5,5 тысячи уведомлений о попытках склонить их к коррупции или даче взятки.

Приоритетами Национального плана на 2016-2017гг. названы усиление работы по пресечению конфликта интересов, что особенно касается регионов и муниципальных образований, выработка мер по обеспечению неотвратимости имущественной ответственности коррупционеров, организация эффективного противодействия коррупции на уровне регионов.

Главной причиной коррупции признается недостаточность реального контроля со стороны гражданского общества над работой органов власти всех уровней.

Декларирование доходов и имущества государственных служащих, прозрачность государственных закупок, устранение конфликта интересов государства и бизнесмена, находящегося на государственной службе - эти и другие антикоррупционные меры эффективно работают только в демократической среде с хорошо развитыми институтами гражданского общества.

### **Декларации о доходах и расходах.**

В качестве наиболее опасной и широко распространенной формы проявления коррупции выступает взяточничество, при этом это явление относится к числу безусловных лидеров по степени латентности: ни взяткодатель, ни взяткополучатель одинаково не заинтересованы в раскрытии факта взятки. Осложняет процесс раскрытия этого преступления отсутствие единого понятия взятки, которое фактически включает в себя два преступления: дачу взятки и получение взятки.

В законе «О противодействии коррупции» (2008г.) под понятием коррупции понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями от имени физических и юридических лиц. Под понятием противодействия коррупции понимается деятельность органов всех уровней власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и общественных организаций, а также физических лиц по профилактике и борьбе с коррупцией, а также ликвидации

последствий коррупционных правонарушений. При этом взяткодательство и взяткополучательство в России является уголовным преступлением.

В Уголовном кодексе РФ (ст. 290) взятка определена как "деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера, получаемые должностным лицом лично или через посредника за действие (бездействие) в пользу взяткодателя или представляющих его лиц, если такие действия (бездействия) входят в служебные полномочия должностного лица". Получение взятки связано с вымогательством взятки, что означает требование должностного лица дать взятку или передать незаконное вознаграждение в виде денег, ценных бумаг или иного имущества под угрозой совершить действия, которые могут принести ущерб законным интересам гражданина.

В законе «О государственной гражданской службе РФ» ( 2004 г.) всем государственным служащим вменяется в обязанность ежегодно информировать о своих доходах и расходах, то есть заполнять декларацию о своих доходах (ст. 19) и расходах (ст. 20), а также доходах и расходах членов семьи (жен и несовершеннолетних детей). Неисполнение этих положений приводит к увольнению с государственной службы. Проверка деклараций возложена на комиссии по проверке деклараций внутри государственных органов, но, поскольку эти декларации публикуются в Интернете, общественные организации и СМИ имеют к ним свободный доступ.

С 2010 года российские госслужащие публикуют декларации о доходах и имуществе. Система декларирования развивается, расширяется список обязанных отчитываться, в декларации включаются дополнительные члены семьи, совершенствуется законодательное регулирование этой сферы, чтобы обеспечить всё более полный контроль за доходами и расходами чиновников и депутатов. Однако реальная эффективность декларирования остается минимальной. Система декларирования доходов рассчитана на публичных лиц, которые отчитываются перед обществом. Стимулом для них должно являться сохранение репутации. Однако в российском обществе понятие "чистая репутация" работает не всегда. У граждан, судя по результатам соцопросов, декларации чиновников особого интереса не вызывают, а тема коррупции во власти стала привычной. Кроме того, в России госчиновники служат государству и отчитываются перед вышестоящим начальством, которое может наказать, а может помиловать. Поскольку комиссии, проверяющие декларации, находятся внутри системы органов власти, результаты проверок и кадровые решения по ним непубличны. Ежегодно проверяется 1.5 млн. деклараций чиновников, из них 8.5 тыс. – министров, губернаторов, федеральных судей и других лиц топ-уровня, которых непосредственно контролирует Управление по борьбе с коррупцией Администрации Президента и Президиум Совета при Президенте по противодействию коррупции.

К сожалению, декларации чиновников в нынешнем варианте трудно считать показателями их реальных доходов и возможностей. По идее, государственные служащие должны открыть свои доходы, чтобы им поверили, а сейчас это порою превращается в возможность еще больше закрыть информацию, прикрывшись чистой формальностью.

### **Конфликт интересов**

Закон «О государственной гражданской службе» четко описывает требования к госслужащим и людям, занимающим государственные должности, в том числе для предпринимателей, идущих во власть, требуя от них полного отказа от собственного бизнеса (ст. 17). Однако в декларациях чиновники обязаны сообщать лишь формальные требования о своей собственности и собственности членов семьи: жен и малолетних детей. О деловой активности совершеннолетних детей, братьев, сестер и других родственников информировать чиновники не обязаны, а реальность показывает, что их близкие часто делают бизнес в тех областях, которые чиновники курируют, а жены чиновников получают во много раз больше своих мужей именно благодаря поддерживаемому ими бизнесу.

Одной из укоренившихся форм коррупции в современной России стало трудоустройство родственников чиновников всех рангов в структуры с высоким уровнем дохода, что можно рассматривать как плату за их лояльность. Родственники часто становятся прикрытием для бизнеса и собственности чиновников путем перемещения их собственности.

С другой стороны, неэффективность периодически порождает надежды, что несовершенство системы смогут исправить люди, продемонстрировавшие свою успешность в крупном бизнесе. И такой запрос на «эффективных» менеджеров обычно возрастает в условиях кризисов. Причем речь идет не о депутатских креслах, а о позициях в исполнительной власти, связанных с ответственностью за результаты деятельности. Однако на вопрос, могут ли предприниматели заставить государственный аппарат работать более эффективно, однозначного ответа нет.

В России крупный бизнес оказывал наибольшее влияние на власть в 90-е гг., но при этом ведущие предприниматели не занимали высших государственных постов (кратковременное исключение – Владимир Потанин, (вице-премьер в 1996-1997 годах). В последующие 15 лет предприниматели начали работать на разных этажах власти. Так, бывший топ-менеджер «Норильского никеля» Александр Хлопонин стал губернатором Красноярского края и затем вырос до вице-преьера и Полномочного представителя Президента. Есть и другие примеры.



В опубликованном обзоре судебной практики Верховный суд России подробно разъяснил, что считается конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе. Документ детально прописывает спорные и сомнительные ситуации, которые могут возникнуть у чиновников, и дает ответ, как их оценивать с правовой точки зрения.

Главный принцип: государственный человек должен четко отделять свой интерес от служебного. В наше время это тем более актуально, что на высокие государственные посты нередко приходят богатые люди, состоявшиеся в бизнесе. Очень важно, чтобы они сумели провести четкую грань между своим коммерческим прошлым и государственным настоящим.

«Уходя во власть, предприниматели должны прекратить заниматься личным бизнесом», - призвал Президент В.В. Путин на встрече с предпринимателями. Заявление было сделано в ходе Форума «Деловой России», приуроченного ко Дню предпринимателя. «Это не простая штука на самом деле: формально на кого-то переписали, а фактически руководство бизнесом продолжается, а значит, имеет место и использование служебного положения», - сказал он. «Обратный сценарий, когда представитель власти идет в бизнес и «в преддверии каких-то изменений» создает себе «запасной аэродром», используя служебное положение, также недопустим», - заявил В.В. Путин.

Конфликт интересов выявляется в четыре раза чаще в федеральных органах власти, на которые приходится три четверти уволенных. Из них две трети приходится на министерства, треть – на силовые структуры. В 2015 году в суд поступили и первые иски о возвращении не объясненных чиновниками доходов, недвижимости и транспортных средств на сумму 100 млн. рублей. При кадровом отборе, который Администрация Президента проводит в отношении «генералов всех силовых структур и судей», посты не получили 198 кандидатов.

### **Государственные закупки**

Согласно мировой статистике, опубликованной ОЭСР, 57% взяток госчиновниками приходится за получение контрактов и подрядов от госкомпаний, именно на них приходится большинство коррупционных сделок. На втором месте – оформление таможенных процедур (12%). Россия ратифицировала Конвенцию ОЭСР по борьбе с коррупцией в 2012 году, однако её правоприменение еще недостаточно развито, в то же время в сфере госзакупок происходит немало нарушений.

В материалах Минэкономразвития РФ приводятся два типичных вида нарушений. Первый – обход запрета на заключение госконтракта с аффилированными лицами (например, с родственниками): контракт выигрывает «чистая» фирма, а потом передает его на субподряд «кому надо»

(на субподрядчика запрет не распространяется). Второй: контракт выигрывает своя фирма-пустышка, забирает часть денег, а контракт передает фирме, которая в состоянии его исполнить. В госзакупках освоили и новый способ обойти Закон о госзакупках и отдать заказ единственному заказчику – объявить “чрезвычайную ситуацию”.

Правительство утвердило порядок планирования и обоснования госзакупок: с 1 января 2016 года планы закупок должны будут размещаться на едином портале, заказчики будут обязаны обосновать каждую закупку, способ определения поставщика и начальную цену контракта, к которой, по словам чиновников, «все время много претензий». Возможно, в этом случае будет исполняться норма действующего закона «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных служб» 2013 года.

По ст. 19 закупаемые товары или услуги должны «обеспечить государственные и муниципальные нужды», но не могут «иметь избыточные потребительские свойства или являться предметами роскоши». Впрочем, эксперты говорят о том, что работа над выстраиванием этой системы даст результаты не раньше 2017 года.

В 2013 году был введен порог стоимости государственного контракта в 1 млрд. руб., после превышения которого необходимо проводить общественные слушания по целесообразности этого контракта. На них приходится около 25% всех государственных контрактов на закупки.

В 2013 г году, до введения антикоррупционной нормы по контрактам-миллиардерам, результаты проверки по этой теме представила Счетная палата (СП). По ее данным, с июля 2011 года по 31 декабря 2012 года госзаказчики заключили контрактов на общую сумму 1.5 трлн. руб. из федерального бюджета, и большинство из них заключалось и реализовывалось «в серой зоне правоприменительной практики и закупочных технологий».

С 2016 года предложено снизить стоимостной порог до 500 млн. руб. на федеральных торгах и до 50 млн. руб. – на региональных. В этом случае число контрактов, попадающих под раскрытие, увеличивается примерно втрое, а общая стоимость – примерно на треть. Снижение планки позволит существенно улучшить контроль за госзаказом.

С ноября 2015г. введены в действие правила мониторинга реализации крупных инфраструктурных проектов с точки зрения наличия коррупционных рисков. Сводки ежеквартально докладываются в правительство и СП. Антикоррупционная система создана в Центральном Банке и государственных корпорациях.

В рамках административной реформы правительство собирается оставить пять способов закупок: конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупку у единственного поставщика. Еще одна мера - сделать все процедуры электронными и сократить в десятки раз число электронных площадок.

### **Государственный контроль**

Выявлением фактов коррупции в РФ занимается значительное количество государственных органов, некоммерческих организаций и общественных объединений.

С целью уменьшить или даже исключить возможности для коррупционных связей по государственному контролю бизнеса, внесен на общественное обсуждение проект закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в РФ». Проект содержит исчерпывающий список видов и способов реализации контрольных и надзорных функций и серьезно меняет действующее законодательство – только список отменяемых действующих норм законов содержит 35 пунктов и изложен на нескольких страницах. Документ устанавливает принципы открытости контроля, а также определяет границы контрольных полномочий органов всех уровней власти (предполагается, что регионы и муниципалитеты должны в его развитие принять собственные нормативные акты). Перечислены также сферы, подлежащие контролю: от надзора за исполнением «плановых мероприятий» до противодействия коррупции и проверок в случае причинения разного вида вреда – ценностям, здоровью работников, экологии. Проект содержит юридические определения всех существующих ныне форм контроля – от личного досмотра до ревизии и изъятия документов.

Как говорится в пояснительной записке к проекту, проведение контрольных мероприятий по-прежнему приводит к временным и производственным потерям, что является административным барьером для эффективной предпринимательской деятельности и «развития благоприятного климата в РФ». По данным Минэкономки РФ, на контрольно-надзорную деятельность из бюджетов всех уровней было выделено в 2011 году 77.3 млрд. руб., в 2012 г. – 85.8 млрд. руб., в 2013 г. – уже 117 млрд. руб. Это «прямые затраты» на содержание служащих контрольно-надзорных органов (в них в 2013 году было занято 122.9 тыс. человек). Еще 2 млрд. руб. дополнительно расходуется на финансирование участия экспертных организаций в проверках. Но, несмотря на «значительную административную нагрузку на бизнес и объем задействованных материальных, финансовых и трудовых ресурсов», РФ уступает ведущим странам мира по нанесенному материальному ущербу»,

констатирует ведомство. А общее состояние соблюдения законодательства в РФ остается на «стабильно низком уровне»: процент нарушений обязательных требований, выявленных по результатам проверок, в 2011 году составил 60.2%, в 2012 и 2013 годах – по 59.34%.

Важной вехой в формировании отношений государства и общества в России стало внедрение принципов открытости в системе государственных органов. В этом процессе одним из ведущих направлений стала Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), утвержденная в январе 2014 года, в которой сформулирован Стандарт открытости. Открытость органов власти предполагает открытость системы государственного управления, доступность и качество государственных услуг, вовлечение граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений. К основным механизмам открытости относится не только открытость информации на официальных сайтах ФОИВ, но и общественное обсуждение и экспертное сопровождение их работы, независимую антикоррупционную экспертизу, публичный отчет о деятельности ФОИВ и многое другое.

Вовлечение представителей гражданского общества в поиск решений задач, стоящих перед государственным управлением, повышает степень доверия государства и к его представителям на всех уровнях власти. Внедрение Стандарта открытости осуществляется в рамках Открытого правительства, которое представляет собой не орган власти или бюрократическую структуру, а систему принципов государственного управления, основанную на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию государственных решений. Например, Открытое правительство проводит рейтинг министерств РФ на открытость на основе комплексного индекса открытости, который определяют и эксперты и граждане. В результате рейтинга 2015 г. наиболее открытыми названы Министерство обороны России (57.5%) и Министерство чрезвычайных ситуаций (56.6%); наименее открытыми - Федеральная служба судебных приставов России (41.7%).

Очень важна роль Интернета. Решается задача устранения цифрового неравенства территорий, проводятся оптоволоконные кабели и до небольших населенных пунктов. По количеству пунктов подключения Wi-Fi Москва стоит на втором месте в мире после Сеула. Уже заложен Центр обработки данных, который, возможно, станет крупнейшим в Европе; и «имеется в виду представлять такие экономические условия, чтобы хранить данные в России было выгодно», - заявил глава Ростелекома С. Калугин при встрече с Президентом В.В. Путиным. По его словам, аудитория «Электронного правительства» выросла на 63%. Действительно, в плане борьбы с коррупционностью цифровая революция является огромным потенциалом для улучшения процессов принятия решений на всех уровнях – от местного

фермера до организаций, занимающихся проблемами развития в мировом масштабе. Однако следует отметить, что только сбор данных недостаточен. Информацией необходимо легко пользоваться, она должна обрабатываться, а осуществление этого должным образом является намного более сложным процессом и исключительно затратным, чем усилия по их сбору. Если решения в самом начале не идентифицированы и не проанализированы, то есть риск, что усилия по сбору будут просто напрасными и не выведут на оптимальные направления.

### **Парламентский контроль**

Важнейшим методом противодействия коррупции является общественный и парламентский контроль.

Поскольку коррупция тесно связана с представителями государственной власти, наделенными особыми полномочиями, то наивно думать, что это самая коррумпированная государственная власть решит проблему коррупции. Чем больше появляется контролирующих, лицензирующих и разрешающих государственных структур, тем большее количество госчиновников получает возможность получать выгоду из своего служебного положения.

Важно отметить, что в законе «О противодействии коррупции» 2008 г., который является базовым законом Российской Федерации в этой сфере, записано, что развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции, является важной мерой профилактики коррупции (ст. 6 п. 6).

Таким образом, концептуальная идея противодействия коррупции заключается в том, что бороться с ней следует, прежде всего, силами гражданского общества, используя при этом механизмы независимых общественных организаций, СМИ, укрепления независимости судебной системы, широкого распространения местного самоуправления.

Закон «О парламентском контроле»(2013г.) регулирует общественные отношения между палатами Федерального собрания РФ, их комитетами и комиссиями, депутатами Госдумы и членами Совета Федерации, а также Счетной палатой( СП) РФ для проведения парламентских расследований, в том числе в целях противодействия коррупции.

В плане антикоррупционной работы значительную роль играют такие формы парламентского контроля как депутатские запросы, «правительственные часы», парламентские слушания и расследования. Нуждается в развитии механизм обратной связи между населением и парламентариями в вопросах

противодействия коррупции с целью реагирования на сигналы о фактах коррупции и направления информации в соответствующие институты.

Важное место в системе парламентского контроля занимает Счетная палата РФ, в функции которой входит контроль за эффективным исполнением государственного финансирования. Счетная палата исходит из того, что неэффективное использование государственных средств, это еще не коррупция, но за этими фактами могут стоять «откаты», так называемые взятки чиновникам, ответственных за управление госсредствами на всех уровнях.

Счетная палата является парламентским органом финансового контроля РФ и действует на основании закона «О Счетной палате Российской Федерации», подчиняется Федеральному Собранию РФ и является одним из ключевых элементов общественного контроля за расходованием бюджетных ресурсов.

Счетная палата состоит из 12 аудиторов, назначаемых поровну Советом Федерации и Государственной Думой сроком на 6 лет. СП проводит антикоррупционную экспертизу не только по вопросам эффективного использования бюджетных средств, но и по федеральным государственным программам. Например, при анализе госбюджета на 2016 года подготовлены замечания на 735 стр. относительно непрозрачности доходов и расходов бюджета, неэффективности использования бюджетных средств на выполнение указов Президента и помощи госкомиссиям в кризисный период. Основные замечания СП относительно государственного бюджета РФ на 2016 год касаются непрозрачности статей доходов и расходов. Это касается такой статьи, как бюджетные резервы объемом в 1.24 трлн. руб., что в 4.4 раза больше этой же статьи в 2015 году (280.6 млрд. руб.), а пояснительная записка Министерства финансов РФ раскрывает необходимость резервов только на 757.8 млрд. рублей. Относительно доходной части государственного бюджета СП отмечает цифру в 718 млрд. руб., которая не подкреплена никакими расчетами, что составляет 5.2% всех доходов, что также свидетельствует о непрозрачности бюджета.

Основная цель работы СП по контролю над государственным бюджетом – сделать его не только более прозрачным, но и оптимизировать доходную и расходную части за счет контроля за средствами госкомиссий; средствами, выделяемыми на госзаказы и госпрограммы; средствами, выделяемыми на выполнение указов Президента РФ.

В настоящее время в Госдуме заработала систем обработки и анализа поступающих через Интернет обращений граждан. Она включает новую возможность вести прием избирателей не только через Skype, но и в режиме видеоконференций. Чтобы воспользоваться этой возможностью, избирателю необходимо только зарегистрироваться на сайте Парламента.

Еще одним направлением парламентского и общественного контроля над деятельностью исполнительной власти являются общественные советы при министерствах. Парламентарии следят за формированием общественных советов, поскольку в них нередко входят лояльные и заинтересованные люди из самой отрасли, а совместно с Общественной палатой парламентарии стараются довести до общественных советов реальную информацию, чтобы министерства работали более эффективно и быстрее реагировали на проблемы. Очевидно, что парламентский контроль может усилить законность системы противодействия коррупции и гласность в сфере борьбы с ней.

### **Общественный контроль**

Что касается непосредственно общественного контроля, то Закон «Об основах общественного контроля в РФ» (2014г.) устанавливает правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти местного самоуправления. На основании этого закона граждане РФ вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных организаций.

Российское общество находится в стадии формирования диалога между властью и активными гражданами, которые считают, что государственные надзорные и контрольные органы менее эффективны, чем любой обычный ответственный гражданин с телефоном и Интернетом, являющийся потребителем государственных услуг. Под общественный контроль попадают практически все важные для жителей России вопросы.

С точки зрения бизнеса – это коррупция при государственных закупках, а также вопросы распределения ресурсов, объектов или территорий, проектов развития отраслей или госпредприятий, которые являются прерогативой государственных органов. Для обычных граждан – это вопросы муниципального управления, поскольку обычные люди, прежде всего, сталкиваются с коррупцией на муниципальном уровне, а не на региональном или федеральном.

Наиболее значимым и стабильным органом общественного контроля является Общественная палата РФ (ОП), действующая на основании закона «Об Общественной палате РФ» (2005г.) которая обеспечивает взаимодействие граждан РФ, общественных организаций и объединений с органами государственной власти всех уровней в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного управления.

Общественная палата состоит из 168 человек, из которых 85 – членов представляют региональные ОП, 43 члена являются представителями

общественных организаций, 40 членов назначает лично Президент РФ. Все члены Общественной палаты избираются сроком на 3 года и работают на общественных началах. В настоящее время в ОП работает 18 комиссий по наиболее важным направлениям общественной жизни, в том числе Комиссия по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами.

В частности, по инициативе ОП все законы РФ проходят антикоррупционную экспертизу, которая может выявить и своевременно пресечь потенциальную опасность совершения коррупционных преступлений.

ОП успешно взаимодействует с Советом Федерации по целому ряду направлений: работа региональных общественных палат, гражданский контроль, привлечение граждан к социально-ориентированной общественной деятельности. В частности, в 2014 году на поддержку общественных организаций государство выделило 2.7 млрд. руб., а в 2015 году при взаимодействии Совета Федерации и ОП сумма поддержки НКО составила 4 млрд. руб. Эти средства распределяются Общественной палатой между НКО через конкурс грантов.

В сфере противодействия и профилактики коррупции общественный контроль выражается в формировании механизмов антикоррупционной деятельности; запросах информации о деятельности государственных органов и должностных лиц; привлечении общественных организаций и гражданского общества к анализу коррупционных ситуаций, а также представлении информации для СМИ о результатах антикоррупционной деятельности.

В ОП понимают, что не только совершенствование законодательства по борьбе с коррупцией, но, прежде всего, общественный контроль может исправить ситуацию.

Первая функция и главная задача ОП - слушать, смотреть и оперативно реагировать. В то же время в общественных организациях понимают, что среди огромного количества информации, мнений и высказываний по фактам коррупции бывают и такие «борцы с коррупцией», которые на самом деле решают свои личные задачи. Так что в работе с информацией в ОП стараются работать с экспертным сообществом, чтобы не уйти в крайность уличного популизма, что недопустимо для институтов гражданского общества.

### **Международное сотрудничество**

Что касается международного сотрудничества в противодействии коррупции, то необходимо отметить деятельность российского подразделения



международной неправительственной организации «Transparency International» - «Центра антикоррупционных исследований и инициатив».

«Transparency International Russia» (TU-R) является общественной организацией, которая присоединилась к движению «Transparency International» и разделяет его ценности. Основной задачей TU-R является предотвращение коррупции через деятельность антикоррупционных механизмов. В своей деятельности TU-R исходит из приоритетов роли общества в противодействии коррупции и общественного доступа к информации, связанной с выполнением государственными органами своих функций. Основными проектами TU-R необходимо назвать мониторинг деклараций о доходах чиновников и членов их семей; анализ системы государственных закупок государственных органов и госкорпораций; в том числе антикоррупционная экспертиза законопроекта «О Федеральной контрактной системе»; информирование общественности о так называемом «конфликте интересов», в основном связанным с семейным бизнесом губернаторов и других крупных государственных чиновников, а также антикоррупционное просвещение общественности в форме лекций, семинаров, занятий в школах.

Международным признанием TU-R можно назвать тот факт, что председатель ее правления Елена Панфилова избрана вице-президентом всей международной организации «Transparency International». Российским чиновникам теперь будет трудно отмахнуться от работников этой организации, ссылаясь, якобы, на незнание этими работниками российских реалий.

Чиновники, уволенные после проверки 1.5 млн. деклараций – лишь капля в море. Борьба со взяточничеством, к сожалению, носит иногда имитационный характер: количество обвиненных в получении взяток в 2012-2014 гг. выросло в 5.5 раза – с 934 до 5119, но 80% дел - взятки менее 10 тыс. рублей, в то время как крупные резонансные дела зачастую разваливаются в суде.

Такие действия показывают, что антикоррупционные инициативы самого гражданского общества могут поставить под сомнение уровень государственного противодействия коррупции и качество кадровых назначений. Отсекая общественный контроль, государство может лишь частично очистить самого себя и добиться только ограниченного успеха в противодействии коррупции.

К международному надзору над работой госорганов в борьбе с коррупцией необходимо также отнести публикацию индекса противодействия коррупции (ABCI-antibribery and corruption index), подготавливаемый международной аудиторской компанией «Pricewaterhouse and Coopers» (PWC).

Этот индекс измеряет уровень соответствия российских компаний, в том числе с участием государства, требованиям антикоррупционного законодательства.

Для расчета индекса ABCI были опрошены 125 российских государственных и частных компаний, работающих в области телекоммуникаций, розничной торговли, топливно-энергетического сектора, горно-металлургической промышленности. Самый лучший показатель оказался у телекоммуникационных компаний (76%), самый низший – у автомобильных компаний (45%).

Средний показатель ABCI по российским компаниям – 63%, что показывает действительно высокий уровень соответствия деятельности компаний российскому законодательству и высокую степень открытости деятельности российских компаний, особенно публичных, конкурирующих на зарубежных биржах. Поскольку оценка индекса ABCI включает в себя анализ открытых сайтов компаний, наличие «горячей линии» для информирования руководства о нарушениях внутри компании, практику мероприятий и процедур по соблюдению антикоррупционного законодательства внутри компании, оценку рисков несоблюдения антикоррупционных требований, в том числе и со стороны поставщиков и партнеров компаний, негативное освещение в СМИ случаев взяточничества и коррупции в компаниях, то PWC делает вывод о том, уровень ABCI именно в российских государственных компаниях существенно ниже уровня ABCI в частных компаниях (52% и 70%), что объясняется более строгим к ним государственным регулированием и общественным и парламентским контролем, а также вниманием СМИ в случае каких-либо коррупционных событий.

Из других примеров иностранного сотрудничества заслуживает деятельность созданного Агентства стратегических инициатив (руководитель избран в соревновательном процессе из 1000 кандидатов). Агентство проводит так называемые проверки на местах. Представители иностранных инвесторов посещают различные регионы страны и проверяют, насколько удобно работать там с местными властями.

Другой новой программой стала Национальная предпринимательская инициатива. Ее цель – разработка «дорожных карт» для реформирования отдельных секторов. Секторы для реформирования определяются самими представителями бизнеса, которые в дальнейшем определяют эффективность реформ и опять же оценивают работу государственных органов. При поступлении соответствующих предложений от предпринимателей подгоняются соответствующие законы и положения, принимаются правительственные решения, издаются президентские указы.

В итоге, в подготовленном Мировым банком рейтинге «The Enforcing Contracts» Россия вышла на 5-е место и на 8-е место в рейтинге для «Registering Property». Министерство экономического развития РФ расценивает улучшение рейтингов России как особый пример применения системы конкретного управления проектами в решении той или иной задачи. В общем, все это можно считать солидной основой, заложенной под широкомасштабные реформы. Доклад Мирового банка рассматривается как ключевой индикатор процесса реформирования условий для предпринимательства в России. Логично, что Россия вошла и в пятерку ведущих стран по числу реформ. Обследование было проведено Мировым банком в пяти из десяти сфер. В ноябре 2015 года Мировой банк выпустил свой ежегодный рейтинг - Doing Business, в котором Россия продвинулась на 51-е место, поскольку правительство выбрало этот показатель как универсальный индикатор реформирования условий для бизнеса. В 2011 году Россия была в списке на 120-м месте. В мае 2012 года президент В.В. Путин подписал особый указ, ставящий целью улучшить рейтинг России по этому показателю на 100 пунктов («100 шагов»). По этому указу Россия должна подняться в 2018 году уже на 20-е место.

Аналитики Bloomberg определили Россию на 12-месте в перечне самых инновационных экономик мира (78.85 балла). Лидеры - Южная Корея, Германия, Швеция. В основу составления рейтинга легли семь основных критериев: расходы на инновации, добавленная стоимость при производстве, продуктивность научной деятельности, эффективность научных центров, концентрация исследований, индекс регистрации патентов, плотность высокотехнологичных компаний.

Обеспечивается реализация инициатив в рамках Программы Евросоюза по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020», как следует из встречи Постоянного представителя РФ при ЕС В. Чижова и Комиссаром ЕС по исследованиям, науке и инновациям.

### **Промежуточные результаты**

В настоящее время в России имеется более 300 общественных организаций, занимающихся контролем за коррупционной деятельностью. Среди них – «Межрегиональная общественная организация», «Общественный антикоррупционный комитет», «Национальный антикоррупционный комитет», «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти», «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией», «Российское антикоррупционное партнерство», «Горячая линия – стоп коррупции» при Общественной палате РФ и многие другие.

Однако, по оценке Министерства юстиции РФ, эффективной можно назвать деятельность только не более 10 общественных и некоммерческих

организаций. Всего, (при Минюсте) зарегистрировано 1790 специалистов и 323 организации по проведению независимой антикоррупционной экспертизы. К сожалению, эти организации разобщены, их ресурс в настоящее время используется недостаточно, в оценках и выводах экспертов зачастую больше политики и эмоций, чем юриспруденции.

В то же время коалиция российских ведущих антикоррупционных общественных организаций смогла объединиться и подготовить обращение к Конференции ООН против коррупции, которая прошла в Санкт-Петербурге 3-6 ноября 2015 года. В этом обращении общественные организации представили конкретные предложения, например, о формировании механизма оценки и способов компенсации ущерба от коррупции. В действующем российском законодательстве критерии оценки такого ущерба отсутствуют, однако, по оценке НКО, ущерб от коррупции в России составляет до 10% от ВВП.

Само право проведения Конференции ООН по борьбе с коррупцией в Санкт-Петербурге подтверждает факт активной антикоррупционной деятельности в России. Российское законодательство по итогам мониторинга, проводимого ООН с 2005 года, признано соответствующим требованиям и стандартам Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

В России ставка сделана на раскрытие информации о материальном положении государственных служащих; внедрение и предоставление электронных государственных услуг, исключающих коррупционные действия; снижение числа проверок бизнеса, административных барьеров и процедур. Особое значение имеет привлечение широкого круга общественности и НКО к контролю над госструктурами и к формированию у населения тотального неприятия факта коррупции.