

European Commission
Commission européenne



Council of Europe
Conseil de l'Europe

EUROPEAN UNION POLICY ADVICE PROGRAMME AND THE COUNCIL OF EUROPE

Project “Russian Federation – Development of legislative and other measures for the prevention of corruption” (RUCOLA 2)

PROGRESS REPORT 1

Project title	Russian Federation – Development of legislative and other measures for the prevention of corruption (RUCOLA-2)
Reference number	2006/121-984
Project starting date	11 July 2006
Project duration	12 months
Implementation	Council of Europe (Technical Co-operation Division, Department of Crime Problems, DG of Legal Affairs)
Project Budget	209 988 EUR
Date of report	2 February 2007
Reporting period	11 October 2006 – 11 January 2007

Prepared by: Svetlana Anisimova, Technical Co-operation Division, Department of Crime Problems, DG of Legal Affairs, Council of Europe

For further information on this report and the Project please contact:

Council of Europe
Directorate General I – Legal Affairs
Technical co-operation section
67075 Strasbourg CEDEX, France

Tel +33-3-90 21 4506
Fax +33-3-8841 2052
E-mail alexander.seger@coe.int

Views expressed in this report do not represent the official opinions of the European Commission or the Council of Europe

TABLE OF CONTENTS

1. PROJECT SYNOPSIS.....	4
2. ACTIVITIES DURING THE REPORTING PERIOD	6
3. ADMINISTRATIVE ISSUES	8
4. PLANNING FOR THE NEXT REPORTING PERIOD (12 JANUARY – 11 APRIL 2007).....	9
5. ANNEXES	11
ANNEX I: PROJECT CALENDAR OF ACTIVITIES (REVISED JANUARY 2007)	12
ANNEX II: PROGRAMME OF THE LATEST PROJECT ACTIVITY	14
ANNEX III: MEDIA REPORTS.....	16

1. PROJECT SYNOPSIS

The Project on the development of legislative and other measures for the prevention of corruption in the Russian federation started on 11 July 2006. The present report hence summarises the activities carried out from the beginning of the project till 11 October 2006, and contains the agreed upon work plan for the project.

1.1 Beneficiary country and institutions

Russian Federation

Primary counterpart institution: the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation

1.2 Contracting authority

European Commission (EC)

1.3 Implementing organisation

The Council of Europe is responsible for the implementation of the project and the use of the project funds under the contract with the European Commission. Within the General Secretariat of the Council of Europe in Strasbourg, the Technical co-operation section (Department of Crime Problems, Directorate General I - Legal Affairs) is responsible for the overall management and supervision of the project.

1.4 Project objective

The overall objective is to contribute to the effective implementation of the Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption and the United Nations Convention against Corruption by the Russian Federation. The direct objective is to support the State Duma Anti-Corruption Commission in the development of legislative and other measures aimed at the prevention of corruption.

1.5 Planned activities and outputs

The delivery of the three main outputs will be achieved through the main activities as outlined in the following scheme:

Output 1 *Methodologies for assessing and preventing corruption risks in legislation are developed and tested in pilot areas of legislation (health, education and public procurement). Legislative proposals to reduce such risks in the indicated areas of legislation have been prepared.*

Activity 1.1 Organise up to 2 workshops of Russian and international experts to analyse the methods and approaches for assessing and preventing corruption risks in legislation in Russia and other European countries

Activity 1.2 Organise up to 3 meetings of Russian and international experts in order to study the legislative provisions enforced in the Western Europe regulating health, education and public procurement with regard to preventing corruption and make comparative analysis with the provisions of the Russian law in the field, applying the relevant methodology

Activity 1.3 Elaborate and evaluate legislative proposals to strengthen the anti-corruption effort in the indicated areas of legislation

Output 2 *Proposals for a national corruption prevention strategy (including legislative and institutional proposals) developed*

Activity 2.1 Organise up to 2 meetings of Russian and international experts in order to study the experience of European countries in the sphere of development and functioning of the national anti-corruption strategies

Activity 2.2 Organise up to 2 meetings of Russian and international experts in order to study the experience of European countries in the sphere of creation and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption.

Activity 2.3 Organise 1 conference in Moscow or a regional capital with participation of a broad circle of specialists and representatives of the civil society to elaborate recommendations on the strategy and measures for corruption prevention

Activity 2.4 Elaborate and evaluate legislative proposals on the basis of the above recommendations for creating a national anti-corruption strategy

Output 3 *The materials produced within the framework of the Project for Harmonisation of Russian Anti-Corruption Legislation with International Standards (2005) published and disseminated*

Activity 3.1 Compile, edit, publish and distribute a brochure containing a selection of the best materials produced within the framework of Project for Harmonisation of Russian Anti-Corruption Legislation with International Standards (2005)

2. ACTIVITIES DURING THE REPORTING PERIOD (11 October 2006 – 11 January 2007)

During the reporting period an official **project opening event** took place in Moscow on 17 October 2006. This event took place in the State Duma of the Russian Federation in the presence of the Project Beneficiary and all the interested parties: the representatives of the President's Administration of the Russian President, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of the Interior, Prosecutor's General Office, Federal Security Service, Chamber of Audits, members of the Expert Council of the State Duma Anti-Corruption Commission. The meeting was opened by Mr Katrenko, Deputy Chairman of the State Duma followed by Mr M. Grishankov, Chairman of the State Duma Anti-Corruption Commission.

This seminar ensured a better visibility for the project. The information about it was distributed to the representatives of mass media that have also attended it (see annex III).

The following **general activities** were carried out during the reporting period:

- Output 1

Activity 1.1 - Approaches and a pilot methodology for assessing and preventing corruption risks in the legislative process (18 October 2006)

The project experts that made contributions to the meetings: Mr Quentin Reed, a leading project expert (UK), Mr Vladimir Yuzhakov (Russia), Ms Larisa Sannikova (Russia), Ms Elvira Talapina (Russia).

Mr Reed's paper outlined the different stages of the legislative process and identified the key principles of a well-designed legislative process whose application – together with other standard anti-corruption measures - will reduce the potential for corruption. Therefore, designing the legislative process in such a way as to minimise its vulnerability to corruption is a vital component of a successful national anti-corruption strategy.

Ms Talapina told the meeting about the Methodology used for assessing corruption risk in legislation in the Russian Federation that has already been used successfully by the Anti-corruption Commission to screen several Russian federal draft laws. Ms Sannikova reported on the issues of formulating the methods of assessing of corruption risks in the specific policy areas. Interesting comments were raised at the meeting concerning the limits of the methodology, in particular that it is important to realise that it cannot be expected to address problems of straightforward non-compliance with a law or a lack of enforcement.

Activity 1.2 - Approaches and a pilot methodology for assessing and preventing corruption risks in the legislative process in the spheres of education and public procurement: experience of European countries and practice in Russia (19 December 2006)

The project experts that made contributions to the meetings: Mr Quentin Reed, a leading project expert (UK), Mr Peter Trepte, an expert on public procurement (UK), Mr Vladimir Yuzhakov (Russia), Ms Larisa Sannikova (Russia), Ms Elvira Talapina (Russia).

Corruption in education

Quentin Reed presented a paper on corruption in education and the main policies that have been or can be used to tackle it. Larissa Sannikova presented a more narrowly focused

contribution which identified – through the application of the corruption risk assessment methodology used by the State Duma Anti-Corruption Commission - provisions of certain laws that increase the risk of corruption in education.

Corruption in public procurement

Peter Trepte presented a paper on the main issues that need to be addressed to tackle corruption in public procurement, arguing that the key approach should be not to try and prevent procurement officials exercising any discretion, but to increase the likelihood that such discretion will be exercised professionally and increasing the risks of abusing it. Nina Solovyanenko presented findings on risks in current procurement legislation identified through the application of the corruption risk assessment methodology. Vladimir Yuzhakov cited another similar paper by Elvira Talapina (a Russian anti-corruption expert who was not present at the meeting) containing quite different findings, notably many more alleged corruption risks in the procurement law. The ensuing discussion clarified the fact that the corruption risk assessment methodology does not automatically classify legal provisions that allow discretion as being 'corruption-risky', and only does so if a law provides officials or institutions with discretionary powers which are not justified clearly.

- Output 2

Activity 2.1 – a meeting to study the experience of European countries in the sphere of development and functioning of the national anti-corruption strategies (17 October 2006)

The project experts that made contributions to the meetings: Mr Drago Kos (Slovenia) and Ms Elena Panfilova (Russia)

During the discussions of the anti-corruption strategies it was stated that while there have been strong declarations of political will by President Putin, no comprehensive anti-corruption strategy nor national anti-corruption body has yet been established. It was agreed that at the December project meeting a paper summarising existing knowledge on corruption in Russia will be produced that will also contain an outline proposal for a national anti-corruption strategy together with an overview of the of the possible options concerning the location, status, functions and powers of a national anti-corruption body.

The experts' reports were received favourably. It became clear that there participants were far from unanimous and the meeting stirred interesting discussions on the proposed topics.

Activity 2.2 - a meeting of Russian and international experts in order to study the experience of European countries in the sphere of creation and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption (19 December 2006)

The project experts that made contributions to the meetings: Mr Drago Kos (Slovenia) and Ms Elena Panfilova (Russia)

Drago Kos and Elena Panfilova presented contributions on anti-corruption bodies, specifically the main characteristics that must be fulfilled by such a body and what role it may play. There was widespread agreement at the meeting that such a body should play a key role in coordinating currently widely scattered anti-corruption efforts in the Russian Federation, and that this should be its main task at least initially. The other tasks such a body should perform in Russia were not clearly agreed.

3. ADMINISTRATIVE ISSUES

- On 22 December Alexander Seger (Head of Technical Cooperation Division) and Svetlana Anisimova (Project Coordinator) undertook a mission to Moscow to participate in the project activity as well as to meet the Russian project partners and to discuss the further project activities in detail. The experts and Duma Committee members agreed after the meeting on a rough schedule for meetings in 2007, ending with a conference in Moscow to present final recommendations in June. It was agreed that one Russian and one international expert would cooperate to draft recommendations for each of the topics addressed in the project.
- On 20-21 November 2006 a lead Russian expert to the project, Mr Vladimir Yuzhakov has attended the Conference “Corruption and Democracy” that took place in Strasbourg. The Conference gathered a large number of experts from the public and private sector, international organisations and NGOs, research institutes and the media. The aim of the Conference was to identify the risks that corruption poses to the future of democracy in Europe, to share good practices aimed at preventing corruption from undermining democracy, and to determine further efforts that should be undertaken to meet the challenges ahead. Mr Yuzhakov participated in the discussions during the conference. The conclusions made at the Conference will be fed into the work of the project. The Chairman of the Anti-corruption Commission, the Project Beneficiary, Mr Grishankov was also invited by the organisers of the Conference to be one of the guest speakers at the opening of the Conference.
- One of the Russian experts to the project, Mr Konstantin Golovschinsky, has dropped out of the project due to heavy work schedule and unavailability during the planned project activities. His replacement is not foreseen.
- The news for the project as well as the expert reports and all the relevant documents are posted regularly in 2 languages (English and Russian) on the webpage of the RUCOLA 2 project on the Council of Europe website (<http://www.coe.int/rucola2>).

4. PLANNING FOR THE NEXT REPORTING PERIOD (12 January – 11 April 2007)

At the meeting on 22 December 2006 it was decided to carry out the following activities according to the project work plan:

- Output 1

Activity 1.1

- To organise the 2nd workshop of Russian and international experts to analyse the methods and approaches for assessing and preventing corruption risks in legislation in Russia in mid-March (week of 19 March);
- In preparation for the meeting:
 - to prepare an expert opinion on the Methodology for assessing and preventing corruption risks in the legislative process applied by the experts to the project (Quentin Reed);
 - to distribute a publication prepared by the Council of Europe on the law-making procedures in the Russian Federation;
 - to prepare the legislative proposals on assessing and preventing corruption risks in legislation in Russia (Elvira Talapina and Quentin Reed).

Activity 1.2

- To organise the 2nd meeting of Russian and international experts to study the approaches for assessing and preventing corruption risks in the legislative process in the spheres of health and education applying the relevant methodology that will take place on 22 February;
- In preparation for the meeting:
 - to prepare the 2nd expert opinion on the assessment of corruption risks in the education sector (Elvira Talapina) and to present a joint report (Larisa Sannikova and Elvira Talapina);
 - to prepare independent expert opinions on the assessment of corruption risks with regard to healthcare system (Larisa Sannikova and Elvira Talapina) and to present a joint report;
 - to prepare an overview of the issues and policy solutions on the anti-corruption strategies in health systems (Quentin Reed).

Activity 1.3

- To organise a meeting of Russian and international experts to elaborate and evaluate the legislative proposals to strengthen the anti-corruption effort in the pilot areas of legislation to be held in mid-March (week of 19 March);
- In preparation for the meeting:
 - to prepare the legislative proposals on corruption prevention in the pilot areas (Larisa Sannikova, Elvira Talapina, Nina Solovyanenko);

- to prepare expert opinions on the feasibility of legislative proposals prepared by the Russian experts (health, education – Quentin Reed, public procurement – Peter Trepte);

- Output 2

Activity 2.1

- To organise the 2nd meeting of Russian and international experts in order to develop the proposals for a national anti-corruption strategy on 22 February;
- In preparation for the meeting:
 - to prepare a joint report on the anti-corruption strategy (Elena Panfilova and Drago Kos).

Activity 2.2

- To organise the 2nd meeting of Russian and international experts in order to develop the proposals for the creation and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption in mid-April;
- In preparation for the meeting:
 - to prepare a joint report on the anticorruption bodies (Elena Panfilova and Drago Kos).

- Output 3

- to prepare a 200 page publication on the results of the RUCOLA 1 and RUCOLA 2 projects.
- the Duma has identified an expert who is preparing a 100 page summary for the RUCOLA 1 project based on the experts' reports and the meeting proceedings;
- to prepare a 20 page summary for each of the 5 topics of the RUCOLA 2 project (health, education, public procurement, anti-corruption strategies and anti-corruption bodies).
- To finalise the publication by May 2007 and to distribute the draft copies at the Closing project Conference in June 2007.

5. ANNEXES

Annex I: PROJECT CALENDAR OF ACTIVITIES (revised January 2007)

Outputs and activities	Description	2006										2007				
		Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	June			
Output 1	Approaches and a pilot methodology for assessing and preventing corruption risks in the legislative process are developed and tested on pilot areas of legislation (health, education and public procurement). Legislative proposals strengthening the anti-corruption effort in the indicated areas of legislation prepared.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Activity 1.1	Organise up to 2 workshops for experts to analyse the methods and approaches for assessing and preventing corruption risks in legislation in Russia and other European countries.				X					X						
Activity 1.2	Organise up to 3 meetings of Russian and international experts in Moscow in order to study the legislative provisions enforced in the Western Europe regulating health, education and public procurement with regards to preventing corruption and make comparative analysis with the provisions of the Russian law in the field, applying the relevant methodology.									X						
Activity 1.3	Elaborate and evaluate legislative proposals to strengthen the anti-corruption effort in the indicated areas of legislation.									X						
Output 2	Proposals for a national corruption prevention strategy (including legislative and institutional proposals) developed.															
Activity 2.1	Organise up to 2 meetings of Russian and international				X						X					

Outputs and activities	Description	2006												2007				
		Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	June	July	Aug	Sep		
	experts in Moscow in order to study the experience of European countries in the sphere of development and functioning of the national anti-corruption strategies.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
Activity 2.2	Organise up to 2 meetings of Russian and international experts in order to study the experience of European countries in the sphere of creation and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption.						X				X							
Activity 2.3	Organise 1 large-scale conference in Moscow or a regional capital with participation of a broad circle of specialists and representatives of the civil society to elaborate recommendations on the strategy and measures for corruption prevention.															X		
Activity 2.4	Elaborate and evaluate legislative and institutional proposals on the basis of the above recommendations for creating a national anti-corruption strategy.												X	X	X	X		
Output 3	The materials produced within the framework of the Project for Harmonisation of Russian Anti-Corruption Legislation with International Standards (2005) published and disseminated.																	
Activity 3.1	Compile, edit, publish and distribute a brochure containing a selection of the best materials produced within the framework of Project for Harmonisation of Russian Anti-Corruption Legislation with International Standards (2005).				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		

Annex II: Programme of the latest project activity

Meeting of Russian and International experts

Moscow

State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation

Coat of Arms Hall

19 December 2006

– Programme –

10.00-10.05 Opening by Mr **Mikhail I. Grishankov**, Chairman of the State Duma Commission on Combating Corruption

10.05-10.10 Greetings by **Alexander Seger**, Council of Europe

The experience of European countries in creating and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption and the special character of Russian conditions

Chairman Quentin Reed

10.10-10.30 **Drago Kos**, Chairman of the Commission for the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia and Chairman of the Group of States against Corruption – GRECO: *Experience of European countries in the sphere of creation and functioning of a specialised body responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption*

10.30-10.50 **Elena A. Panfilova**, General Director of the Center for Anti-Corruption Research and Initiative Transparency International – R: *The issue of creating in Russia a specialised body/bodies responsible for the co-ordination of national efforts in the sphere of combating and prevention of corruption*

10.50-12.15 Discussion

12.15-13.00 Break

Approaches and a pilot methodology for assessing and preventing corruption risks in the legislative process in the spheres of education and public procurement: experience of European countries and practice in Russia

Chairman Vladimir Yuzhakov

13.00-13.20 **Quentin Reed**, Lead expert to the RUCOLA 2 project: *Corruption in education systems: an overview of problems and solutions*

13.20-13.40 **Larissa Sannikova**, Senior scientific expert, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Candidate of Law: *The issues of formulating the methods of assessing of corruption risks in education*

13.40-14.10 Discussion

14.10-14.30 **Peter Trepte**, Barrister specialising in public procurement, Council of

Europe expert: *The Prevention of Corruption in Public Procurement: Good Practice in Europe*

- 14.30-14.50* **Nina Solovyanenko**, Senior scientific expert, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Candidate of Law: *The issues of formulating the methods of assessing of corruption risks in public procurement*
- 14.50-15.10* **Vladimir Yuzhakov**, President, Institute for Modernisation of the Public (state and municipal) Administration, professor and **Elvira Talapina**, Senior scientific expert, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Candidate of Law: *On the perspectives for the development of the corruption risk assessment methodology with regard to the analysis of legislation on public procurement of the Russian Federation*
- 15.10-15.40* Discussion
- 15.40-15.50* Conclusions. Final remarks
- 15.50* End of seminar
- 16.00-16.40* Meeting of the experts to the project

Annex III: Media reports

Newspaper "GAZETA", 18 October 2006



Педагог и эскулап объявлены взяточниками Европа считает подавление российской коррупции венчурным бизнесом

МАРИНА СОКОЛОВСКАЯ

Совет Европы и Еврокомиссия выделили на борьбу с коррупцией в России 209 тысяч 988 евро. Деньги должны пойти на совершенствование методик выявления и оценки коррупционных рисков в законодательстве, которое касается образования, здравоохранения, государственных закупок. Вчера новый международный антикоррупционный проект, который будет осуществляться совместно комиссией Госдумы по противодействию коррупции, Советом Европы и Еврокомиссией, официально стартовал в Думе.

Новое начинание продолжает проект приведения российского законодательства в соответствие с международными стандартами, который стал основой для ратификации в этом году Россией двух международных документов: Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Впрочем, как заметил председатель комиссии по противодействию коррупции Республики Словения Драго Кос, важно не только принимать обязательства, но и выполнять их по принятию. «Надеюсь, что вы будете открытвенны с нами, а вместе мы создадим общее пространство, свободное от коррупции», — добавил он.

В свою очередь, российская сторона подтвердила, что готова



ПОЛИГОНОМ ВЫЯВЛЕНИЯ ВЗЯТОК ПРЕДСТАВИТЕЛИ РОССИЙСКОЙ ДУМЫ И ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ВЫБРАЛИ ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

всеми силами бороться со взяточниками. По словам руководителя проекта по административной реформе Центра стратегических разработок Владимира Южакова, работа по проверке подготовленных Думой законов на антикоррупционную составляющую началась еще в апреле 2005 года. С тех пор комиссия смогла проверить шесть законопроектов. В том числе «Об оценочной деятельности», «О конкуренции» и другие. С учетом замечаний комиссии документы были доработаны. «Но лучше было бы, чтобы подобные коррупционные попытки пресекались еще на стадии разработки законопроектов. А для этого необходимо, чтобы все участники законотворческо-

го процесса освоили методику выявления коррупционной составляющей законов», — высказал свои пожелания Владимир Южаков.

И такой шанс у депутатов и экспертов появился. По словам вице-спикера Думы Владимира Катренко, теперь зарубежные эксперты должны ознакомить российских специалистов и представителей российских ведомств с передовым западным опытом предупреждения коррупции в сферах образования, здравоохранения и госзакупок. Другими словами, антикоррупционная методика такова: европейские деньги, пусть и издевательски мизерные, депутаты используют на поездки по обмену опытом. **GAZETA**

Magazine "ITOGI", 23 October 2006

Ни дать ни взять
Светлана Сухова

Российскую коррупцию в очередной раз пытаются лечить по западным рецептам



(Фото: СТАНИСЛАВ РОСЛОВ)

В январе - феврале 2007 года Россия официально станет членом GRECO - международной Группы по предотвращению коррупции. В преддверии этого знаменательного события в отечественное антикоррупционное законодательство решено внести ряд существенных изменений. Как сообщил "Итогам" глава Комиссии Госдумы по противодействию коррупции Михаил Гришанков, еще до конца года на рассмотрение депутатов будут предложены законопроект "О противодействии коррупции" и поправки в Уголовный (УК) и Уголовно-процессуальный (УПК) кодексы. Таким образом, Россия сможет хотя бы отчасти выполнить обязательства, взятые на себя при недавней ратификации европейской и ооновской антикоррупционных конвенций. Если Думе удастся уложиться в график, претензий со стороны экспертов GRECO будет чуть меньше. Но не более того.

По-сингапурски

Принятие Россией долгожданного закона о коррупции (первое чтение в Госдуме прошлого созыва состоялось еще в 2002 году) станет своего рода декларацией о намерениях. Меры прямого воздействия на ситуацию предлагается прописать в поправках в УК и УПК. Одна из тем - активный и пассивный подкуп в частном секторе. "Многие считают, что коррупция - это подкуп чиновников, тогда как во всем мире преступлением считается и получение откатов сотрудниками компаний. Только на Западе это называется коррупция, а у нас - хищение", - пояснил Гришанков. Авторы поправок убеждены, что появление этой нормы вызовет бурю недовольства, причем даже у владельцев компаний, которые сами страдают от нечистых на руку сотрудников. В России не любят выносить сор из избы и уж тем более докладывать о нем в компетентные органы.

Не секрет, что Россия в своей антикоррупционной политике сегодня равняется на Сингапур. И в

тиши кабинетов, и публично нет-нет да и услышишь об этом маленьком азиатском государстве. К примеру, о том, как в начале тамошних реформ народ поголовно не верил власти, гидра коррупции правила бал, а гляди-ка, навалились и одолели ее. Споры нет: в Сингапуре тепло, чисто (брошенная на тротуаре бумажка обойдется в сотню-другую долларов) и чиновники не берут на лапу. Словом - не Россия. Но почему все же за образец берется именно такая экзотика? Да потому, что в Сингапуре реформа была проведена сверху, хватило одной политической воли вкупе с эффективно работающей вертикалью власти. Чего-чего, а воли и вертикали нам не занимать! Вот и Гришанков уверен, что "как только с каждого руководителя начнут спрашивать за "чистоту рук" так же, как сегодня за национальные проекты, все поймут: пришла пора жить по правилам".



Михаил Гришанков убежден, что в российское антикоррупционное законодательство необходимо ввести нормы, закрепленные в международных конвенциях
(Фото: Александр Иваншин)

Так с чего начали в воспетом Вертинским "бананово-лимонном"? Создали специальный орган - Бюро по противодействию коррупции, подчинявшееся непосредственно премьеру. Российский вариант должен выглядеть как некое силовое новообразование, находящееся в прямом контакте с президентом. С одной стороны, это логично, учитывая размах мздоимства, но с другой - появление очередной спецслужбы, наделенной сверхполномочиями, чревато непредсказуемыми последствиями. Тем более что следить это "третье отделение" будет не только за берущими взятки чиновниками, но и за дающими их гражданами и бизнесменами, то есть под колпаком окажется все общество. Впрочем, время на раздумье еще есть, хотя его и немного - желательно решить вопрос до конца года.

Создание своего антикоррупционного бюро - единственное, на что Россия пока может решиться, следуя сингапурскому опыту. Мы и европейский-то можем перенять пока с ограничениями: некоторые нормы ратифицированных Думой антикоррупционных конвенций были забракованы как неосуществимые в наших специфических условиях. Речь идет,

например, об уголовной ответственности юридических лиц. Это когда по факту дачи (или получения) взятки перед судом предстает не только конкретный г-н N, взятку давший или взявший, а руководство фирмы или госоргана, поручившее ему это сделать.

Не пришлось ко двору и "норма незаконного обогащения" (конвенция ООН): то есть когда возникает подозрение, что чиновник живет не на зарплату, он сам обязан доказывать, что не верблюд. В России, где общественное мнение воспринимает формулу "жить на одну зарплату" как проклятие, это невыполнимая угроза. К слову, ни одно исследование не выявило зависимости между уровнем зарплаты и степенью коррумпированности наших чиновников, зато обнаружилась прямая связь между величиной зарплаты и уровнем притязаний бюрократов.



Невыполнение требований международных антикоррупционных конвенций может стать причиной исключения страны из членов совета Европы. На фото: зал заседаний Пасе (Фото: Владимир Новиков)

Что уж тут говорить о ратификации Европейской конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Хотя глава думской комиссии убежден, что шансы есть, и неплохие, но давать гарантии, что это удастся сделать зимой, не спешит. Оно и понятно: в этой конвенции прописана возможность компенсации государством ущерба от коррупционных действий. По европейским понятиям - это основа основ борьбы с мздоимством. А что сегодня? Если какой-то бизнесмен заявит о факте вымогательства и чиновника арестуют, правдоискатель, с большой долей вероятности, потеряет свой бизнес, так как коллеги мздоимца постараются ему отомстить. Европейская конвенция, по словам Гришанкова, как раз и "прописывает порядок возмещения убытков в таких случаях", но это пока, видимо, не наш путь.

Подарочный набор

Россия, как всегда, решила пойти своим, особым путем. Конкурировать с Думой по числу нововведений в деле борьбы с коррупцией может Высший арбитражный суд (ВАС). Одно из последних предложений этого ведомства, озвученное заместителем главы ВАС Владимиром Слесаревым, - законопроект об обязательном оглашении перед началом судебного заседания фамилий тех, кто пытался оказать давление на судей. К слову, аналогичная норма действует в большинстве стран ЕС и в Европейском суде по правам человека. Судья перед началом заседания оглашает список всех звонивших, разговаривавших и писавших ему по этому делу. При этом он, как правило, не знает, какой из звонков мог быть проверочным.

Но еще больше шума наделала предыдущая инициатива ВАС - законопроект "о подарках" (название условное, так как речь идет о поправках в уже действующие законы). Как пояснил "Итогам" руководитель аппарата ВАС Игорь Дроздов, "сейчас в законодательстве, например, о статусе судей нет четких правил, касающихся принятия подарков". И чтобы не было разночтений, ВАС предложил уравнивать всех чиновников в их правах на подарки, то есть запретить принимать дары за оказанные услуги и по роду службы, но разрешить брать презенты на официальных мероприятиях в размере до 40 МРОТ (4000 рублей) и не декларировать подарки от родных и близких, если они дешевле 100 тысяч рублей.

Все это вызвало нарекания западных экспертов: во-первых, невиданными для европейцев размерами дозволенных презентов, а во-вторых, тем, что через жену и тещу можно передать немало "килограммов" благодарности. Однако, по словам Дроздова, "не имеет смысла декларировать подарки любой стоимости, трудно даже представить, какого объема будут декларации о доходах, если в нее внесут сведения обо всех подарках, полученных за год, независимо от их стоимости". А вот европейцам трудно представить разовый презент на какой-нибудь конференции ценой в четыре тысячи рублей. Это много, по их мнению. На Западе 100 евро - предел годового подарочного фонда для одного бюрократа, и декларировать любую мелочь там никто не ленится, а точнее - боится ее не задекларировать, потому что закон на сей счет суров.



Мздоимство - проблема отнюдь не только российская. На фото: демонстрация против коррупции в сфере политики и лоббизма в Вашингтоне (США)

(Фото: Brendan SMIALOWSKI/AFP)

Впрочем, в Думе параллельно с ВАС была подготовлена и другая инициатива, которая в случае принятия отчасти ликвидирует недостатки этого "подарочного" законопроекта. Речь идет об обязательном декларировании всеми (а не только кандидатами на выборные должности, как сейчас) чиновниками и членами их семей своего имущества. "В Италии, например, только при подозрении чиновника во взяточничестве он торопится сам доказать законность происхождения своего имущества или это делают члены его семьи", - вспоминает Гришанков. Пройдет ли этот законопроект процесс согласования в правительстве и будет ли поддержан Думой - большой вопрос.

Проблема упирается все в ту же политическую волю. Однако даже серьезным ужесточением норм против взяточничества ситуацию не изменить. Предпринимаемых сегодня мер будет недостаточно, если Дума не примет закон о лоббизме. Ведь подарки, единичные взятки, оплата

покупок чиновников не идут ни в какое сравнение со средствами, направленными на не прямое лоббирование интересов бизнеса и тех же чиновников, которые подчас сами выступают в роли предпринимателей. Соответствующий законопроект подготовлен в недрах Госдумы. Более того, есть идея вслед за ним разработать и закон о принятии законов, дабы предусмотреть в нем антикоррупционные нормы в процессе законотворчества. Но пока шансы на прохождение даже закона о лоббизме невелики. Приходится довольствоваться экспертной оценкой комиссии Гришанкова, проверяющей все проходящие Думу законопроекты на коррупционную составляющую. Главный критерий тут - сколько толкований может быть у той или иной статьи. И, как правило, лазеек для самодетельности чиновников наши законы оставляют немало.

ВРЕЗ: МНЕНИЕ

Ехал GRECO...



(Фото: Александр Иванишин)

О том, чем может помочь России в борьбе с коррупцией международная группа GRECO, корреспонденту "Итогов" рассказал глава группы **Драго Кос**.

- Я не обнаружила России в списке стран - членов GRECO на официальном сайте группы, хотя Дума уже ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Почему?

- Ратификация Конвенции - главное условие попадания в GRECO. Россия это условие выполнила, так что в феврале 2007 года она автоматически будет внесена в список и станет 44-м членом GRECO. Мы ждем этого момента с нетерпением, так как рассчитываем воспользоваться российским опытом - как позитивным, так и негативным.

- *А здесь рассчитывают на GRECO. Став членом группы, Россия получит новые инструменты для ведения борьбы с мздоимством?*

- Конечно. После оценки экспертов, которая проводится в три этапа, GRECO выписывает рекомендации, обязательные к исполнению. Стране дается полтора года, чтобы их реализовать, причем, если возникают сложности на этом пути, можно попросить помощи других программ Совета Европы.

- *Кто они, эти эксперты, проводящие оценку уровня коррупции в стране?*

- Каждая страна - член GRECO рекомендует пять кандидатур на должности экспертов. Из них отбирается группа в три - пять человек, которые и проводят мониторинг. В первом туре оцениваются система госучреждений и система иммунитетов госслужащих, во втором - методы борьбы с коррупцией и отмытием денег, а также уровень ответственности юридических лиц.

- *Получается, России второй тур не пройти - у нас ответственности юридических лиц за коррупцию нет даже на бумаге...*

- В GRECO есть страны, находящиеся в еще худшей ситуации.

- *И где же это дело с коррупцией обстоит хуже, чем в России?*

- В странах с похожей на российскую системой экономики, но более бедных. Это бывший соцлагерь, бывшие союзные республики - Грузия, Азербайджан, Сербия, Босния и другие. Там и бедность куда выше, и проблемы посерьезнее.

- *А по другим странам? Можно ли на их примере показать, как помогают рекомендации GRECO?*

- GRECO была основана в 1999 году, то есть нам всего семь лет. Первые результаты - это изменения в законодательстве. Другое дело - менталитет, его изменения подчас не видны глазу, но не менее важны. Впрочем, есть целый ряд критериев, по которым можно судить, насколько граждане той или иной страны подвержены коррупции, как пассивной, так и активной. Вот судя по этим показателям, динамика есть, и она неплохая.

- *Так в чем он, ваш "рецепт честности"?*

- Например, в Словении разработаны и внедрены более 170 мер по борьбе с коррупцией. Но этот процесс не быстрый. Борьба со спрутом можно, лишь поэтапно отсекая его щупальца - через образование, изменение сознания, прозрачность организаций. Требуются годы и усилия для того, чтобы достичь такого положения, когда вы приходите в кабинет к бюрократу и предлагаете взятку, а он в ответ лепечет: "Это невозможно! Я так не делаю!" И на Западе не сразу все устроилось. А то, что в России подействовал слоган "Заплати налоги и спи спокойно!", уже вселяет оптимизм. Как только сознание населения изменится, люди станут давить на политиков, которые, в свою очередь, чтобы удержаться у власти, вынуждены будут бороться с коррупцией, иначе они проиграют выборы. Немало примеров, как на этой "горяченькой" теме многие потеряли политический вес, а кое-кто, наоборот, приобрел.

- *В России связь избирателя и чиновника не столь тесная, как на Западе, да и варианты дачи и принятия взятки не исчерпываются банальным заносом суммы в кабинет...*

- Нужна политическая воля, изменения в законодательство, новый орган, ответственный за эту работу. Но я верю: наступит время, когда критика коррупции заставит политиков бороться с этим явлением.

- *Да, в России борьба с мздоимством не затихает, и с законодательными нововведениями "все в порядке". Одно из последних - проект закона о подарках чиновникам, разрешающий принимать на официальных мероприятиях подношения стоимостью до 4 тысяч рублей и от друзей и родственников до 100 тысяч.*

- Но это же легализация коррупции! Никто не говорит, что госслужащие не могут получать подарки, но только их цена не может превышать 100 евро. В год, а не за один подарок! Такая российская щедрость не вписывается в рамки борьбы с коррупцией, которую ведет GRECO.

- *Авторы законопроекта ссылаются на лауну в законодательстве: сегодня российские чиновники, в том числе судьи, лишены права принимать любые дары, так что даже авторучку человек боится взять.*

- Но если после принятия закона подарки, пусть и на 4 тысячи рублей, будут приносить все посетители, то чиновник быстро станет очень богатым человеком. В западных странах нет подарков на таком уровне. Это безумие! Существуют разные лимиты, и 4000 рублей - близко к стандартам GRECO, но еще раз уточняю - это в год, а не за раз. Если речь будет идти о разовом подарке, то я вас уверяю: в случае принятия такого закона и последующей оценки его в группе GRECO он будет отменен.

- *Это произойдет автоматически?*

- Нет, GRECO может рекомендовать руководству страны пойти таким путем.

- *А если Россия не послушает?*

- Тогда через полтора года после отчета начинается процедура оценки соответствия страны-члена стандартам GRECO. Если это не помогает, то пойдут визиты на высоком уровне. Далее вопрос выносится на рассмотрение Комитета министров Совета Европы. И в конце концов дело может дойти до исключения страны из числа членов СЕ.

ВРЕЗ: ИХ ПРАВЫ

Однажды в Америке

И на демократическом Западе не все ладно с прозрачностью в работе чиновников и менеджеров компаний. Пример - случай с бывшим главой Нью-Йоркской фондовой биржи (NYSE) Ричардом Грассо, которого на минувшей неделе суд обязал вернуть по крайней мере 36,5 миллиона долларов. Более того, согласно тому же постановлению суда Грассо должен отказаться от кредитов на сумму 6,6 миллиона долларов, от компенсаций в 29,9 миллиона плюс проценты, а также от части выплат за 2003 год (58 миллионов долларов). Итого, как подсчитали в офисе генпрокурора Нью-Йорка Элиота Спитцера, около 100 миллионов долларов. Суд и генпрокурор убеждены, что деньги вернуться, ведь Грассо получил от NYSE в два раза большую сумму. За что такая строгость? По словам Спитцера, Грассо обвиняется в манипулировании членами совета директоров, которые якобы не получали от него важной информации. Зато конфиденциальной информацией не были обделены некоторые брокеры. Казалось бы, обвинения в коррупции и мошенничестве? Не все так просто. Слухи о манипуляциях с информацией, которые, правда, еще надо будет доказать, возникли только сейчас - то есть

через три года после того, как дело Грассо начали рассматривать компетентные органы, а сам Грассо, царствовавший на бирже аж с 1995 года, ушел в отставку. Так что обвинение "Мистеру биржа" предъявляется прежнее - слишком большая зарплата. Или, как изящно выразился все тот же Спитцер, "огромный размер компенсационного пакета нарушает законодательство, действующее в отношении некоммерческих организаций, таких как NYSE".