

European Commission
Commission européenne



Council of Europe
Conseil de l'Europe

**ПРОГРАММА КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ВОПРОСАМ
ПОЛИТИКИ
СОВЕТ ЕВРОПЫ**

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

КВАРТАЛЬНЫЙ ОТЧЁТ №1

Название проекта	Российская Федерация – Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции (RUCOLA-2)
Номер проекта	2006/121-984
Дата начала проекта	11 июля 2006 г.
Продолжительность проекта	12 месяцев
Осуществление проекта	Совет Европы (Отдел технического сотрудничества, Управление уголовных проблем, Генеральная дирекция по правовым вопросам)
Бюджет проекта	209 988 евро
Дата сдачи отчета	2 февраля 2007 г.
Отчётный период	11 октября 2006 г. – 11 января 2007 г.

Отчёт подготовлен Светланой Анисимовой, Отдел технического сотрудничества, Управление уголовных проблем, Генеральная дирекция по правовым вопросам

Для получения подробной информации по этому отчёту и проекту обращайтесь, пожалуйста, в:
Отдел технического сотрудничества
Генеральная дирекция по правовым вопросам
Совет Европы
F-67075 Страсбург Cedex, Франция

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

1. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ	4
2. МЕРОПРИЯТИЯ ЗА ОТЧЁТНЫЙ ПЕРИОД	6
3. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ	8
4. ПЛАНЫ НА СЛЕДУЮЩИЙ ОТЧЁТНЫЙ ПЕРИОД (12 ЯНВАРЯ – 11 АПРЕЛЯ 2007)	9
5. ПРИЛОЖЕНИЯ	11
Приложение I: Календарный план мероприятий (Январь 2007)	12
Приложение II: ПРОГРАММА ОЧЕРЕДНОГО СЕМИНАРА	14
Приложение III: ПРЕССА О ПРОЕКТЕ	16

1. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ

Проект по разработке законодательных и иных мер предупреждения коррупции (RUCOLA-2) в Российской Федерации начался 11 июля 2006 г. Настоящий отчёт суммирует работу, проведённую в период с начала проекта до 11 октября 2006 г., и содержит план работы.

1.1 Получатели: страна и учреждение

Российская Федерация

Партнёр проекта: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

1.2 Контрактная сторона

Европейская Комиссия

1.3 Организация-исполнитель проекта

Совет Европы несет ответственность за осуществление проекта и использование выделенных на него денежных средств по соглашению с Европейской Комиссией. Осуществлять координацию работы и управление проектом в Генеральном секретариате Совета Европы в Страсбурге будет отдел технического сотрудничества Управления по проблемам преступности Генеральной дирекции по правовым вопросам.

1.4 Цель проекта

Общая цель Проекта – содействовать эффективной реализации положений Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в законодательство Российской Федерации. Непосредственная задача данного проекта - оказание содействия Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции в осуществляемой ею работе по подготовке законодательных и других мер предупреждения коррупции.

1.5 Направления работы проекта

<i>Задача 1</i>	<i>Выработка методик по оценке и предотвращению коррупциогенных рисков в законодательстве, их тестирование на пилотных сферах законодательного регулирования (образование, здравоохранение, государственные закупки). Подготовка законопроектных предложений для снижения таких рисков в указанных сферах законодательного регулирования.</i>
Мероприятие 1.1	Организовать до 2 совещаний российских и зарубежных экспертов, в ходе которых изучить существующие методы и подходы оценки и предотвращения коррупциогенности законодательства в России и других государствах Европы.
Мероприятие 1.2	Организовать до 3 совещаний российских и зарубежных экспертов с целью изучения положений законодательства ряда стран Западной Европы, регулирующего сферы образования, здравоохранения, государственных закупок, на предмет реализации в них антикоррупционных норм, проведения сравнительного анализа этих положений с положениями соответствующего российского законодательства с применением соответствующих методик.
Мероприятие 1.3	Выработать и оценить законопроектные предложения, принятие которых

	будет способствовать усилению антикоррупционной составляющей в нормативной базе, регулирующей правоотношения в рассмотренных сферах.
Задача 2	Подготовка предложений к созданию национальной стратегии предупреждения коррупции (включая предложения законодательного и институционального характера).
Мероприятие 2.1	Организовать до 2 совещаний российских и зарубежных экспертов в целях изучения опыта европейских стран в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции.
Мероприятие 2.2	Организовать до 2 совещаний российских и зарубежных экспертов в целях изучения лучшего опыта европейских стран в области создания и функционирования специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции.
Мероприятие 2.3	Организовать 1 конференцию в Москве или региональном центре с участием широкого круга специалистов и представителей гражданского общества с целью выработки рекомендаций по вопросам стратегии и мер предупреждения коррупции.
Мероприятие 2.4	Выработать и оценить законопроектные предложения к созданию национальной стратегии предупреждения коррупции на основе вышеупомянутых рекомендаций.
Задача 3	Публикация и распространение материалов, подготовленных в рамках Проекта «Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами» (2005).
Мероприятие 3.1	Составить, отредактировать, опубликовать и разослать сборник наиболее интересных материалов, подготовленных в ходе реализации проекта «Приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными стандартами» (2005).

2. МЕРОПРИЯТИЯ ЗА ОТЧЁТНЫЙ ПЕРИОД (11 октября 2006 – 11 января 2007)

17 октября 2006 г. в Москве состоялось **официальное открытие проекта**. Это мероприятие прошло в Государственной Думе Российской Федерации в присутствии Партнёра Проекта и представителей всех заинтересованных сторон: Администрации Президента Российской Федерации, Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Генеральной Прокуратуры, Федеральной службы безопасности, Счетной Палаты, членов Экспертного Совета Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции. Встречу открыл заместитель председателя Государственной Думы г-н Катренко, после которого выступил председатель Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции г-н М. Гришпанков.

Этот семинар способствовал распространению информации о проекте. Присутствовавшим здесь представителям СМИ были розданы соответствующие информационные материалы (см. Приложение III).

В течение отчетного периода были проведены следующие **общие мероприятия**:

- Задача 1

Мероприятие 1.1 - Подходы и пилотные методики оценки и предупреждения коррупциогенных рисков в законодательном процессе (18 октября 2006)

Эксперты проекта, принявшие участие во встречах: г-н Квентин Рид, ведущий эксперт проекта (Великобритания), г-н Владимир Южаков (Россия), г-жа Лариса Санникова (Россия), г-жа Эльвира Талапина (Россия).

В своем докладе г-н Рид кратко охарактеризовал различные стадии законодательного процесса и определил ключевые принципы его успешной организации, которые, наряду с иными общезвестными антикоррупционными мерами, уменьшают вероятность коррупции. Организация законодательного процесса должна быть устроена таким образом, чтобы уменьшить его уязвимость коррупции. Это является жизненно важным компонентом успешной национальной антикоррупционной стратегии.

Г-жа Талапина рассказала о методике, используемой для анализа коррупциогенности законодательных актов Российской Федерации. Эта методика уже успешно использовалась Комиссией по противодействию коррупции для проведения экспертизы на коррупциогенность нескольких российских федеральных законопроектов. Госпожа Санникова ознакомила присутствующих с проблемами формирования методики анализа коррупциогенности законодательства в сфере частного правового регулирования. Участниками встречи были сделаны интересные замечания относительно ограниченности методики. В частности, важно понять, что причиной нарушений не обязательно являются законодательство или недостатки правоприменительной деятельности.

Мероприятие 1.2 - Подходы и пилотная методика оценки и предотвращения коррупциогенных рисков в законодательном процессе в сферах образования и государственных закупок: опыт европейских стран и российская практика (19 декабря 2006)

Эксперты проекта, принявшие участие во встречах: г-н Квентин Рид, ведущий эксперт проекта (Великобритания), г-н Питер Трепте, эксперт в области государственных закупок (Великобритания), г-н Владимир Южаков (Россия), г-жа Лариса Санникова (Россия), г-жа Эльвира Талапина (Россия).

Коррупция в области образования

Квентин Рид представил доклад о коррупции в области образования и об основных принципах, которые уже использовались или могут быть использованы для борьбы с ней. Лариса Санникова представила более узконаправленный доклад, который определил – посредством применения методики анализа коррупциогенности законодательства, используемой Комиссией Государственной Думы по

противодействию коррупции – положения некоторых законов, которые увеличивают риск коррупции в сфере образования.

Коррупция в сфере государственных закупок

Питер Трепте представил доклад об основных направлениях борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок. Эксперт считает, что ключевой подход должен состоять не в том, чтобы пытаться препятствовать чиновникам совершать государственные закупки по собственному усмотрению, но увеличить вероятность того, что их решения будут профессиональными, а наказание за злоупотребления - неизбежным. Нина Соловяненко представила сведения о рисках в текущем законодательстве в сфере государственных закупок, путем применения методики оценки коррупциогенных рисков. Владимир Южаков обратился ко второму экспертному заключению Эльвиры Талапиной (российский эксперт по вопросам противодействия коррупции, которая не присутствовала на семинаре), содержащий несхожие данные, в частности другие выявленные коррупционные риски в законодательстве в области государственных закупок. В ходе последующего обсуждения выяснилось, что методика оценки коррупционных рисков не относит автоматически к коррупциогенным те положения в законе, которые предусматривают полномочия чиновников по закупкам; это происходит только тогда, когда закон предоставляет чиновникам или организациям свободу принятия решений без четко определенных полномочий.

- Задача 2

Мероприятие 2.1 - совещание с целью изучения опыта европейских стран в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции (17 октября 2006)

Эксперты проекта, принявшие участие во встречах: г-н Драго Кос (Словения) и Елена Панфилова (Россия)

Во время обсуждения стратегий предупреждения коррупции было отмечено, что, несмотря на громкие заявления о политической решимости, сделанные Президентом Путиным, так и не были созданы ни комплексная стратегия предупреждения коррупции, ни общегосударственный орган по противодействию коррупции. Было решено, что на декабрьской семинаре будет представлен документ, обобщающий существующую в России практику в области предотвращения коррупции, который также будет содержать проект предложений по национальной стратегии предупреждения коррупции с обзором возможных вариантов месторасположения, статуса, функций и полномочий национального органа по противодействию коррупции.

Отчеты экспертов были встречены с одобрением. Различия во мнениях участников стали источником содержательных дискуссий в рамках предложенных тем.

Мероприятие 2.2 - совещание российских и зарубежных экспертов с целью изучения опыта европейских стран в области создания и функционирования специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции (19 декабря 2006)

Эксперты проекта, принявшие участие в совещании: г-н Драго Кос (Словения) и Елена Панфилова (Россия)

Драго Кос и Елена Панфилова представили свои доклады по созданию органа по противодействию коррупции, уделив особое внимание основным характеристикам, которым он должен отвечать и роли, которую он должен выполнять. Участники встречи пришли к единому мнению о том, что данный орган должен играть ключевую роль в координации весьма разрозненных в настоящий момент усилий по противодействию коррупции в Российской Федерации, и что, по крайней мере, на начальном этапе это должно стать его главной задачей. Что касается остальных задач, которые должен выполнять данный орган в России, определенного соглашения достигнуто не было.

3. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

- 22 декабря Александр Зегерь (начальник отдела технического сотрудничества) и Светлана Анисимова (координатор проекта) совершили визит в Москву, чтобы принять участие в мероприятии проекта, а также встретиться с партнерами проекта и обсудить в деталях последующие мероприятия согласно плану работы. В результате встречи эксперты и члены антикоррупционного комитета Госдумы договорились о предварительном плане работы на 2007 год, которая завершится в июне конференцией в Москве, где будут представлены итоговые рекомендации. Была достигнута договоренность о том, что один российский и один зарубежный эксперт будут сотрудничать в написании рекомендаций по каждому из направлений работы проекта.
- 20-21 ноября 2006 г. ведущий российский эксперт проекта Владимир Южаков принял участие в конференции “Коррупция и демократия”, состоявшейся в Страсбурге. Конференция собрала большое количество экспертов: представителей государственного и частного сектора, международных организаций и НКО, научно-исследовательских институтов и средств массовой информации. Цель конференции – выявить риски, которые коррупция представляет для будущего демократии в Европе, обменяться передовой практикой, направленной на предупреждение разрушительного влияния коррупции на демократию, а также определить дальнейшие усилия, необходимые для поисков ответов на проблемы, которые могут возникнуть в будущем. Господин Южаков принял участие в дебатах конференции. Выводы конференции будут учтены в работе проекта. Председатель Комиссии по противодействию коррупции, партнер проекта господин Гришанков также был приглашен организаторами для выступления на открытии конференции.
- Один из российских экспертов, г-н Константин Головинский покинул проект по причине большой занятости и невозможности принять участие в запланированных мероприятиях проекта. Его замена не предвидится.
- Новая информация о проекте, а также отчеты экспертов и другие относящиеся к проекту документы публикуются регулярно на двух языках (английском и русском) на веб-странице проекта RUCOLA2 веб-сайта Совета Европы: <http://www.coe.int/rucola2>

4. ПЛАНЫ НА СЛЕДУЮЩИЙ ОТЧЁТНЫЙ ПЕРИОД (12 января – 11 апреля 2007)

На встрече 22 декабря 2006 года было решено провести следующие мероприятия, в соответствии с планом работы проекта:

- Задача 1

Мероприятие 1.1

- Организовать второе совещание российских и зарубежных экспертов, в ходе которого проанализировать методы и подходы оценки и предотвращения коррупционности в законодательстве России и других государствах Европы в середине марта (неделя с 19 марта);
- В ходе подготовки к данному совещанию:
 - поручить Квентину Риду подготовить экспертное заключение о «Методике анализа коррупционности законодательного акта», применяемой экспертами проекта;
 - распространить публикацию по процедуре законотворчества в Российской Федерации, подготовленную Советом Европы;
 - поручить российскому эксперту Талапиной Э.В. и Квентину Риду (Великобритания) подготовить законодательные предложения по оценке и предотвращению коррупционных рисков в законодательстве России.

Мероприятие 1.2

- Организовать второе совещание российских и зарубежных экспертов с целью изучения подходов по оценке и противодействию коррупционных рисков законодательных процессов, регулирующих сферы здравоохранения и образования с применением соответствующих методик; совещание запланировать на 22 февраля;
- В ходе подготовки к данному совещанию:
 - поручить Талапиной Э.В. подготовить второе экспертное заключение по оценке коррупционных рисков в сфере образования и по результатам проведенной работы представить совместный доклад с Санниковой Л.В.;
 - поручить Санниковой Л.В. и Талапиной Э.В. подготовить независимые экспертные заключения по оценке коррупционных рисков в сфере здравоохранения и по результатам проведенной работы представить совместный доклад;
 - поручить Квентину Риду подготовить обзор коррупционных рисков и стратегии их решений в сфере здравоохранения

Мероприятие 1.3

- Организовать совещание российских и зарубежных экспертов для выработки и оценки законопроектных предложений, принятие которых будет способствовать усилению антикоррупционной составляющей нормативной базы, регулирующей правоотношения в пилотных сферах в середине марта (неделя с 19 марта);
- В ходе подготовки к данному совещанию:

- поручить Санниковой Л.В., Талапиной Э.В. и Соловяненко Н.И. подготовить законодательные предложения по предотвращению коррупции в пилотных сферах проекта;
- поручить подготовить экспертные мнения о возможности реализации законодательных предложений, подготовленных российскими экспертами (в сфере здравоохранения и образования - Квентину Риду, в сфере государственных закупок – Питеру Трепте).

- Задача 2

Мероприятие 2.1

- Организовать второе совещание российских и зарубежных экспертов в целях разработки предложений в области национальной стратегии по предупреждению коррупции (22 февраля);
- В ходе подготовки к данному совещанию:
 - поручить Драго Кос и Панфиловой Е.А. подготовить совместный доклад по стратегии предупреждения коррупции.

Мероприятие 2.2

- Организовать второе совещание российских и зарубежных экспертов в середине апреля с целью разработки предложений в области создания и функционирования специализированного органа, ответственного за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции;
- В ходе подготовки к данному совещанию:
 - поручить Панфиловой Е.А. и Драго Кос подготовить совместный доклад об антикоррупционных органах.

- Задача 3

- Подготовить публикацию материалов по результатам работы проектов RUCOLA 1 и RUCOLA 2 (200 страниц);
- Эксперт, назначенный Госдумой, подготовит резюме на основе докладов экспертов и стенограмм семинаров проекта RUCOLA 1 (100 страниц);
- Подготовить резюме на 20 страницах по каждой из 5 тем проекта RUCOLA 2 (здравоохранение, образование, государственные закупки, стратегии по предупреждению коррупции и органы, ответственные за предупреждение коррупции);
- Завершить подготовку публикации к маю 2007 года и распространить рабочие версии на заключительной конференции в июне 2007 года.

5. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Календарный план мероприятий (Январь 2007)

Задачи	Описание	2007											
		2006											
		Июл	Авг	Сен	Окт	Нов	Дек	Янв	Фев	Мар	Апр	Май	Июнь
Цель Проекта	Оказание содействия Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции в осуществляемой ею работе по подготовке законодательных и других мер предупреждения коррупции.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Задача 1	Выработка методик по оценке и предотвращению коррупционных рисков в законодательстве, их тестирование на пилотных сферах законодательного регулирования (образование, здравоохранение, государственные закупки). Подготовка законопроектных предложений для снижения таких рисков в указанных сферах законодательного регулирования.												
Мероприятие 1.1	Организовать до 2 совещаний экспертов, в ходе которых изучить существующие методы и подходы оценки и предотвращения коррупционности законодательства в России и других государствах Европы.				X					X			
Мероприятие 1.2	Организовать до 3 совещаний российских и зарубежных экспертов с целью изучения положений законодательства ряда стран Западной Европы, регулирующего сферы образования, здравоохранения, государственных закупок, на предмет реализации в них антикоррупционных норм, проведения сравнительного анализа этих положений с положениями соответствующего российского законодательства с применением соответствующих методик.						X		X				
Мероприятие 1.3	Выработать и оценить законопроектные предложения, принятие которых будет способствовать усилению антикоррупционной составляющей в нормативной базе, регулирующей правоотношения в рассматриваемых сферах.							X	X	X	X	X	X

Приложение II: программа очередного семинара

Семинар-совещание российских и зарубежных экспертов

Москва

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Гербовый зал

19 декабря 2006 года

- 10.00-10.05 Вступительное слово Председателя Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции **Гришанкова М.И.**
- 10.05-10.10 Вступительное слово **Александра Зегеря**, Совет Европы

Зарубежный опыт создания и функционирования специализированных органов, ответственных за координацию общегосударственной деятельности в сфере предупреждения и противодействия коррупции и специфика российских условий
Ведёт Квентин Рид

- 10.10-10.30 «Опыт европейских стран в сфере создания и функционирования специального органа, ответственного за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции»
(Драго Кос, Председатель Комиссии по противодействию коррупции Республики Словения, Председатель ГРЕКО (Группа государств против коррупции)
- 10.30-10.50 «К вопросу о создании в России специального органа или органов, ответственных за координацию государственных мер по противодействию и предотвращению коррупции»
(Панфилова Е.А., Генеральный директор Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Россия»
- 10.50-12.10 Дискуссия
- 12.15-13.00 Перерыв

Законодательные меры предупреждения коррупции в сферах образования и закупок для государственных нужд: зарубежный опыт и российская практика
Ведёт Южаков В.Н.

- 13.00-13.20 «Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений»
(Квентин Рид, ведущий эксперт проекта со стороны Совета Европы)
- 13.20-13.40 «Анализ коррупциогенности российского законодательства об образовании»
(Санникова Л.В., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент)
- 13.40-14.10 Дискуссия
- 14.10-14.30 «Предупреждение коррупции в сфере государственных закупок:

	передовой опыт в Европе» (Питер Трепте, эксперт Совета Европы)
<i>14.30-14.50</i>	«Анализ коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках» (Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук)
<i>14.20-14.40</i>	«Перспективы развития методики антикоррупционной экспертизы законодательства в связи с проведенным анализом коррупционных рисков в законодательстве Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках» (д-р философских наук, профессор Южаков В.Н. , руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок и Талапина Э.В. , старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук)
<i>14.50-15.10</i>	Дискуссия
<i>15.10-15.40</i>	Подведение итогов. Заключительные ремарки
<i>15.40</i>	Закрытие семинара
<i>16.00-16.40</i>	Техническое совещание экспертов

Приложение III: Пресса о проекте

Газета «Газета», 18 октября 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 принятии. «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. **ГАЗЕТА**

Журнал "Итоги", 23 октября 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 Иванишин)

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, труднее 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 самостоятельности 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 отмыванием 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 действовал 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 лагуну 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 уточню - 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 прежде - 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".