

**СОВМЕСТНАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА РОССИИ И США
ПО ВОПРОСАМ ИНВЕСТИЦИИ И ПРОЗРАЧНОСТИ**

**RUSSIA-US JOINT WORKING GROUP
ON INVESTMENT AND INSTITUTIONAL INTEGRITY**



6-7 Июля, 2009
July 6-7, 2009

Москва, Российская Федерация
Moscow, Russian Federation

Совместная рабочая группа России и США по вопросам инвестиций и прозрачности

Резюме

Совместная рабочая группа России и США по вопросам инвестиций и прозрачности, объединяющая двенадцати лидирующих представителей частного сектора и гражданского общества, а также научного сообщества, из России и США, разработала конкретные, выполнимые рекомендации по сотрудничеству и инициативам в государственном и частом секторах, в целях укрепления институтов прозрачности и управления в России. Рабочая группа считает, что более прозрачный деловой климат, а также снижение уровня коррупции, могут положительно сказаться на экономическом росте, привлечь инвестиции, создать рабочие места, снизить уровень цен, и ускорить процесс интеграции РФ в международную экономику.

Рабочая группа поддерживает важные меры по борьбе с коррупцией, которые были введены в России за последнее время, в частности, Национальный план противодействия коррупции Президента Медведева. Тем не менее, необходимо уделить повышенное внимание к вопросам создания системы экономических стимулов в России, а также:

- Убедиться, что применение действующего законодательства соответствует его назначению;
- Изменить государственное регулирование там, где оно показало свою неэффективность; и
- Укрепить связи с международным сообществом - как через частный сектор, так и посредством международных соглашений и конвенций.

В целом, Рабочая группа считает, что российскому и международному бизнес сообществу и гражданскому обществу следует поддерживать государственные усилия по обеспечению прозрачности и снижению толерантности к коррупции, используя необходимый опыт и интеллектуальный потенциал, следующим образом:

- проводить общенациональную экспертизу законодательства, выявляя его недостатки, способствующие коррупции;
- предоставлять экспертизу и комментарии к документам, программам и законам, направленным на противодействие коррупции;
- организовывать информационные кампании и программы, с помощью которых привлекать широкие слои населения к поддержке государственных антикоррупционных мер;
- создавать независимые центры анализа и мониторинга коррупции; и
- изучать и распространять успешный международный опыт противодействия коррупции и продвигать его применение в России.

Рекомендации

Совместная рабочая группа определила ряд сфер деятельности в развитии инициатив Президента Медведева. Эти сферы позволяют в измеряемом виде отслеживать реализацию стоящих перед Россией и международным бизнес сообществом задач по повышению прозрачности экономики.

- Частному сектору следует продвигать **принятие и применение международных соглашений**, особенно подписание и ратификацию Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. В связи с выполнением российских обязательств по Конвенции ООН против коррупции следует расширить понятие «государственный служащий» в соответствии с международными стандартами, ввести уголовную ответственность за обещание взятки и ввести уголовную ответственность для юридических лиц.
- В сфере **государственных закупок** России следует сохранить требования предоставления аванса или финансового обеспечения заявки в размере доли от стоимости заказа, а также требования о «твердой» оговоренной цене государственного заказа. России следует перейти на аукционы как на преимущественный метод распределения государственных заказов и ввести независимые случайные проверки исполнения договора для определения качества товаров или услуг.
- В целях увеличения прозрачности и сокращения возможностей для коррупции иностранным инвесторам и российским компаниям следует обеспечить соответствие **международным рекомендациям и стандартам корпоративного управления**. В поддержку данных рекомендаций и стандартов необходимо включать независимых директоров в состав советов директоров, заниматься переподготовкой и повышением квалификации директоров по вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства, а также установить четкие критерии оценки работы директоров.
- **Правоохранительным органам** двух стран следует создать механизмы для обмена информацией по вопросам борьбы с коррупцией. Необходимо создать платформу для обмена лучшими практиками российских и американских прокуроров, а также рекомендуется создать экспертную группу под эгидой Большой восьмерки и G20, которая обеспечит нужную поддержку в разработке действенных антикоррупционных мер, опираясь на опыт других стран.
- Принят новый закон, который должен снижать **административные препятствия к ведению бизнеса**, ограничивая число проверок, а также вводя уведомительный порядок для большинства нелицензируемых видов предпринимательской деятельности, где ранее действовал разрешительный порядок. Необходимо продолжать дальнейшие реформы, чтобы устранить остающиеся препятствия для

тех категорий компаний, на которые не распространяется процедуры нового закона.

- В феврале 2009 года был принят новый закон, обеспечивающий гражданам права на **открытость и доступность информации** по деятельности государственных органов власти, но не устанавливающий порядок получения доступа к такой информации. Необходимо принять дополнительные меры по полному, точному и своевременному доступу, в первую очередь, через интернет к информации органов власти всех уровней государства.
- Все проекты нормативных правовых актов должны проходить **антикоррупционную экспертизу**, чтобы оценить их соответствие установленным принципам противодействия коррупции. Такая федеральная программа может быть организована на принципах подобных успешных программ в российских регионах.
- Издан ряд указов Президента Медведева, обязывающих государственных служащих, а также граждан, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, публиковать **сведения об имуществе и доходах**. В целях обеспечения эффективности таких мер необходимо гарантировать прозрачность такой информации, а также создать условия, при которых служащие не смогут переписывать имущество на имя своих дальних родственников или друзей.
- Обеспечить **общественный контроль** за выполнением Национального плана противодействия коррупции с участием бизнес ассоциаций и других институтов гражданского общества.
- Необходимо принять новые законы, устанавливающие **ответственность за коррупционные действия**, не относящиеся к категории взяток, уменьшающие «неприкасаемость» государственных служащих и защищающие лиц, оповещающих правоохранительные органы о случаях коррупции.
- Поскольку **судебная система** сама часто создает условия для процветания коррупции, Рабочая группа рекомендует ряд реформ, в частности: создание административных судов, пересмотр функций председателей судов, комплексный пересмотр системы юридического образования и меры, направленные на обеспечение независимости судов на всех уровнях.
- России следует рассмотреть вопрос о **создании отдельного агентства**, подчиненного непосредственно Президенту РФ, чей задачей станет реализация антикоррупционной политики. Прозрачность такого агентства необходимо гарантировать его независимой структурой.
- **Способствовать утверждению в общественном сознании** представлений об опасности коррупции и нетерпимости к ней.

Введение

Совместная рабочая группа России и США по вопросам инвестиций и прозрачности совместными усилиями разработала ряд практических рекомендаций по сотрудничеству власти, бизнеса и гражданского общества наших двух стран в целях укрепления институтов управления и прозрачности в России. Рабочая группа считает, что более четкие «правила игры», установленные для частного сектора, а также снижение уровня коррупции, могут положительно сказаться на экономическом росте, привлечь инвестиции, создать рабочие места, снизить уровень цен на большое количество товаров и услуг и ускорить интеграцию РФ в международную экономику.

Мы также признаем, что такие социальные сектора как образование, медицинское обеспечение и другие социальные услуги поражены коррупцией, что невольно приводит к толерантному отношению граждан к ней. На сегодняшний день, все формальные меры не приводят к изменению ситуации в целом, так как изменение отношения к коррупции в обществе и на уровне принятия индивидуальных решений происходит очень медленно. Поэтому преодоление толерантности к коррупции в обществе и формирование нетерпимого отношения к ней в частном и государственном секторе должно быть частью любой долгосрочной антикоррупционной стратегии.

В связи с этим, деловое сообщество России и США выступило в поддержку важных мер по борьбе с коррупцией, которые были недавно введены в России, в частности, Национального плана противодействия коррупции, разработанного и принятого в июле 2008 года в рамках реализации Указа Президента России «О мерах по противодействию коррупции». За последние восемь лет в России были предприняты определенные шаги, направленные на сокращение условий, способствующих коррупции: упрощен порядок регистрации новых компаний, ограничено число лицензируемых видов деятельности, усовершенствована система размещения государственных заказов, несколько смягчено государственное регулирование и государственный надзор за деятельностью частного сектора. Принят ряд законов, устанавливающих новые правила, направленные на повышение прозрачности в государственном регулировании, ратифицирован ряд соответствующих международных соглашений.

Члены Рабочей группы считают, что Россия должна продолжить эти начинания, повысить степень их реального внедрения, регулярно осуществлять оценку их эффективности, и дополнить их новыми мерами. Во-первых, должны быть укреплены нормативно-правовые механизмы, которые обеспечат контроль гражданского общества над бюрократией. Решение этой проблемы потребует укрепления гражданского общества. Во-вторых, политика противодействия коррупции должна проводиться комплексно, системно, а не в виде отдельных постановлений и мер. Это значит, что особое внимание должно уделяться искоренению источников коррупции и ликвидации условий, благоприятных для коррупции, что является важным дополнением к ужесточению правоохранительных мер. Признавая важную роль правоохранительных органов в борьбе с коррупцией, Рабочая группа одновременно подчеркивает необходимость в первую очередь перестроить систему стимулов, питающих коррупцию. А именно,

- Убедиться, что применение действующего законодательства соответствует его назначению и осуществляется надлежащим образом;
- Изменить государственное регулирование там, где оно показало свою неэффективность;
- Уменьшить государственное вмешательство в экономику
- Укрепить связи с международным сообществом - как через частный сектор, так и посредством международных соглашений и конвенций.

По первой и второй задаче Рабочая группа предлагает, где следует, ввести новые законы и подзаконные акты или обеспечить адекватную правоприменительную практику существующих законов и подзаконных актов, регулирующих государственные закупки, государственный надзор над бизнесом, административные процедуры и лицензирование, а также доступ к бюджетным средствам и другим ресурсам. По третьей задаче Рабочая группа предлагает расширить диалог между Россией и её партнерами с помощью форумов, на которых будут обмениваться мнениями и опытом представители бизнеса разных стран. Далее, частный сектор должен взять на себя лидирующую роль в ратификации Россией важнейших международных соглашений. По мнению Рабочей группы, более активное участие частного сектора и гражданского общества необходимо, чтобы обеспечить успешную разработку, реализацию и надзор над выполнением комплексной стратегии противодействия коррупции.

Членам российского и международного бизнес сообщества и гражданского общества следует поддерживать государственные усилия по снижению уровня коррупции, используя необходимый опыт и интеллектуальный потенциал, следующим образом:

- проводить общенациональную экспертизу законодательства, выявляя его недостатки, способствующие коррупции;
- предоставлять экспертизу и комментарии к документам, программам и законам, направленным на борьбу с коррупцией;
- вносить предложения в государственные органы по реализации мер, направленных на борьбу с коррупцией;
- в рамках делового сообщества осуществлять меры, направленные на борьбу с коррупцией с регулярными отчетами о результатах этих мер;
- организовывать информационные кампании и программы, с помощью которых привлекать широкие слои населения к поддержке государственных антикоррупционных мер;
- создавать независимые центры анализа и мониторинга коррупции с регулярными отчетами о результатах их деятельности;
- изучать и распространять успешный международный опыт борьбы с коррупцией и продвигать его применение в России.

Члены Рабочей группы рассматривают настоящий доклад в качестве первого шага на пути к международному сотрудничеству в снижении уровня коррупции и улучшении инвестиционного климата в России.

**Совместная рабочая группа России и США по
вопросам инвестиций и прозрачности**

Российская Федерация

Сергей Борисов, Президент ОПОРЫ РОССИИ
Игорь Юргенс, Председатель Института
современного развития
Елена Панфилова, Директор Транспэренси
Интернэшнл в России
Ярослав Кузьминов, Ректор Высшей школы
экономики
Игорь Беликов, Директор Российского
института директоров
Андрей Шаронов, Управляющий директор
Группы компаний Тройка Диалог

Соединенные Штаты Америки

Грегори Лебедев, Председатель Центра
международного частного
предпринимательства
Родерик Хиллз, Председатель Программы
Хиллз Центра стратегических и
международных исследований
Алан Ларсон, Председатель Транспэренси
Интернэшнл в США
Блэр Рубл, Директор Института Кеннан
Александра Рагэ, Президент ТРЭС Интернэшнл
Джуди Шелтон, Член правления Национального
фонда в поддержку демократии

Члены Рабочей Группы выражают свою признательность Дине Крыловой из ОПОРЫ России и Марку Шлайферу из CIPE за вклад в подготовку данного доклада.

Международные меры

Международное сотрудничество может оказать огромное влияние на успешную реализацию антикоррупционных мер. Такое сотрудничество должно базироваться на международном опыте развития институтов прозрачности и поддерживаться со стороны частного и государственного сектора. Международный опыт показывает: частный капитал особо чувствителен к степени стабильности и предсказуемости инвестиционного климата. Эффективное управление и контроль над коррупцией, как в государственном, так и в частном секторе, являются ключевыми составляющими инвестиционного климата, который необходим странам, стремящимся привлечь на долгосрочной основе капитал иностранных и отечественных инвесторов. Инвестиции в экономику, в свою очередь, ведут к экономическому развитию и созданию новых рабочих мест.

Рабочая группа считает, что частный сектор, хорошо понимая значение долгосрочных инвестиций, новых технологий и новых рынков для развития экономики, должен, наравне с организациями гражданского общества, занять лидирующую позицию в создании привлекательного инвестиционного климата в России. Признавая важность роли государства в этом процессе, Рабочая группа, однако, подчеркивает, что иностранные инвесторы и российские компании должны наряду с требованиями совершенствования государственного управления также демонстрировать собственные усилия в разработке и реализации антикоррупционных мер и контроле над их соблюдением на основе качественного корпоративного управления.

Эта задача обсуждается более подробно ниже, но, как минимум, для её выполнения частный сектор должен:

- обеспечить неукоснительное соблюдение международных принципов корпоративного управления, уделив особое внимание роли независимых директоров и совершенствованию работы советов директоров;
- расширить компетенцию юридического сообщества таким образом, чтобы предварительная экспертиза инвестиционной сделки обязательно включала проверку на соблюдение антикоррупционного законодательства;
- в обязательном порядке включить противодействие коррупции в стандарты внутреннего контроля компаний и обеспечивать их неукоснительное соблюдение;
- включать обсуждение вопросов коррупции и прозрачности на всех крупных инвестиционных форумах, таких как, например, ежегодный Санкт-Петербургский международный экономический форум;

Механизмы в деятельности частного сектора

Частный сектор должен активно поддерживать выполнение российских обязательств по Конвенции ООН против коррупции. В частности, мы рекомендуем создать Рабочую группу с участием представителей Правительства РФ и бизнес-сообщества с целью применения в корпоративном секторе стандартов открытости и прозрачности в соответствии с принципами статьи 12 данной Конвенции.

Некоторые пробелы в имплементации Конвенции в целом заполняет недавно принятый в России закон о противодействии коррупции. Однако, Рабочая группа предлагает принять следующие приоритеты, которые помогут России в полной мере выполнить свои обязательства по Конвенции и другим антикоррупционным соглашениям:

- расширить понятие «государственный служащий» в соответствии с международными стандартами, распространив требования антикоррупционного законодательства на все категории должностных лиц в государственных органах;
- ввести уголовную ответственность за обещание взятки в соответствии с рекомендациями Совета Европы;
- внести положения в Уголовный кодекс РФ, определяющие меру ответственности за подкуп служащих международных организаций;
- ввести уголовную ответственность для юридических лиц.

Частный сектор должен поддержать ратификацию и подписание Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. Поддержка может осуществляться через российские и американские бизнес ассоциации, торгово-промышленные палаты и другие организации частного сектора.

Иностранные фирмы, осуществляющие деятельность в РФ, должны обеспечить соблюдение антикоррупционного законодательства и антикоррупционных мер со стороны всех своих поставщиков, чтобы исключить случаи коррупции на протяжении всего производственного цикла. Фирмы, действующие через посредников, обязаны обеспечить соблюдение соответствующих национальных и международных законов и стандартов управления со стороны своих посредников.

Введение международных рекомендаций и стандартов корпоративного управления в российских компаниях и в компаниях иностранных инвесторов, действующих в России, должно рассматриваться в качестве основного механизма, позволяющего увеличить прозрачность и сократить возможности для коррупции. Среди таких рекомендаций и механизмов необходимо выделить следующие: Принципы корпоративного управления (ОЭСР), Принципы борьбы со взяточничеством в бизнесе («Транспаренси интернашенал»), Рекомендации Международной торговой палаты по борьбе с вымогательством и взяточничеством и проч. Частный сектор обеих стран должен соблюдать антикоррупционные законы, например, в США - это Закон о запрете подкупа иностранцев (США).

В сфере корпоративного управления способность советов директоров должным образом исполнять свои функции имеет непосредственную связь со стабильным притоком инвестиций и общей прозрачностью экономики. Признавая потребность в России в профессиональных независимых директорах, Рабочая группа рекомендует включение независимых директоров в состав советов директоров и поддержку негосударственных институтов директоров. Российские и зарубежные компании, осуществляющие деятельность на территории РФ, должны обеспечить переподготовку и повышение квалификации своих директоров, в том числе, по вопросам соблюдения

антикоррупционного законодательства, а также установить у себя четкие критерии оценки их работы.

В целях развития финансовых рынков в России, инвестиционным сообществам США и России следует поддерживать инициативы по признанию ведущих российских депозитариев правомочными в соответствии с правилами Комиссии по ценным бумагам США и использовать эти депозитарии для расчетов, что позволит уменьшить стоимость операций на российских рынках ценных бумаг и повысит их эффективность.

Регулярные форумы, посвященные проблемам инвестирования, могут сыграть важную роль в распространении практики ответственного и прозрачного корпоративного управления, если на них постоянно подчеркивается связь между прозрачностью, сокращением коррупции, стабильным и предсказуемым инвестиционным климатом и увеличением притока частного капитала в экономику. Тематика форумов должна быть сосредоточена на вопросах стратегии борьбы с коррупцией и внутренних программах контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства, которые должны послужить примером для частного сектора.

Со своей стороны, российские и американские бизнес ассоциации должны стимулировать разработку и введение международных методов борьбы с коррупцией среди своих членов: например, соглашений о неучастии в коррупционных действиях (при частных операциях и при программах государственных закупок), альтернативных методов разрешения споров и проч. Соглашения по прозрачности в отдельных отраслях экономики и другие инициативы частного сектора, например, такие как Инициатива по прозрачности в добывающей промышленности, могут быть очень эффективными в развитии общих подходов к увеличению уровня прозрачности и ответственности в разных отраслях, включая энергетику, финансовый сектор и оборонную промышленность.

Механизмы в деятельности государственного сектора

В дополнение к международным конвенциям по противодействию коррупции, которые обсуждались в разделе «Механизмы в деятельности частного сектора», Правительство РФ может воспользоваться международной помощью в укреплении собственной базы контроля над соблюдением действующего законодательства. Соглашение между правоохранительными органами РФ и США об обмене информацией поможет реализовать эту инициативу. Необходимо создать особую международную комиссию или рабочую группу из российских и американских прокуроров, которая послужит платформой для обмена опытом и методами контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства. Комиссия или рабочая группа также может стать действенным механизмом борьбы с коррупцией при совершении международных деловых операций.

России и США рекомендуется обеспечить реализацию всех обязательств, взятых ими на себя в рамках большой восьмерки, по повышению институциональной и финансовой прозрачности. России и США также рекомендуется создать экспертную группу под эгидой Большой восьмерки и G20, которая обеспечит нужную поддержку в разработке действенных антикоррупционных мер, инициатив и обязательств. Работа экспертной

группы будет опираться на опыт стран, достигших за последнее десятилетие конкретных, положительных результатов в сокращении коррупции. В состав группы должны войти как представители власти, так и представители бизнеса и институтов гражданского общества.

Внутренние меры противодействия коррупции

Как упоминалось ранее, за последние восемь лет, особенно за первый год работы администрации Президента РФ Дмитрия Медведева, в России был предпринят ряд шагов по улучшению делового климата, государственного управления и прозрачности в стране. Чтобы поддержать и продолжить эти усилия, Рабочая группа рассмотрела несколько направлений антикоррупционной политики, в которых потребуется либо введение новых, либо улучшение существующих мер противодействия коррупции. С точки зрения действенности и эффективности антикоррупционных законов следует:

- установить исполнителей данных законодательных норм;
- прописать процедуры;
- предусмотреть законодательную ответственности государственных служащих за их неисполнение;
- установить конкретные механизмы привлечения к ответственности.

Государственный надзор в сфере хозяйственной деятельности

Недавно в России принят закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)», который должен, несомненно, положительно сказаться на прозрачности и предсказуемости проверок государственными органами контроля. Закон ограничивает число проверок, а также вводит уведомительный порядок для большинства нелицензируемых видов предпринимательской деятельности, где ранее действовал разрешительный порядок.

В то же время, остается ряд административных препятствий, которые должны быть устранены. Такие препятствия зачастую порождают условия для коррупции, как явной, в виде взяток, так и завуалированной, посредством вынужденных платежей со стороны компаний организациям, так или иначе связанным с бюрократами. Необходима реформа в целях устранения препятствий в следующих областях:

- препятствия к выходу на рынок новых компаний, осуществляющих виды деятельности, по которым действует разрешительный порядок (дорогостоящие экспертизы при лицензировании хозяйственной деятельности, строительные лицензии, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию);
- препятствия, связанные с требованием об обязательной сертификации для подтверждения соответствия продукции или услуг техническим спецификациям и необоснованным стандартам (неоправданно широкий спектр продукции, подлежащий обязательной сертификации, слишком частое продление лицензии, разрешений, сертификатов);

- проверки, на которые не распространяется новый закон о контроле и надзоре в хозяйственной деятельности (проверки налоговыми органами, милицией);
- доступ к ограниченным и дефицитным государственным ресурсам и объектам государственной инфраструктуры (например, к энергосетям).

В настоящее время, рабочая группа при Министерстве экономического развития РФ занимается анализом указанных недостатков законодательства. Одновременно, в Правительстве РФ рассматривается вопрос об отмене обязательной сертификации отдельных видов продукции. Предлагаются дополнительные меры, способствующие усилению прозрачности, например, подача документов в государственные учреждения электронным способом. Опыт Южной Кореи в обеспечении прозрачности электронного прохождения документов может послужить примером для будущей российской системы.

Следует направить усилия на то, чтобы заработали нормы российского законодательства в части, направленной на развитие частного сектора посредством уменьшения вмешательства государства в экономику, и прежде всего, статья 169 Гражданского Кодекса, предусматривающая уголовную ответственность за препятствование законной предпринимательской деятельности.

Необходимо предпринять усилия, направленные на исключение практики запрашивания госслужащими у компаний неоправданно большого объема информации об их текущей деятельности, ее результатах, планах и экономических прогнозах. Такая информация часто используется для осуществления инсайдерских операций, что серьезно ухудшает репутацию российских фондовых рынков и инвестиционного климата. Опыт показывает, что такая информация может быть использована государственными компаниями или частными компаниями, аффилированными с госслужащими, что ведет к неконкурентному бизнес климату.

Для снижения уровня коррупции и улучшения инвестиционного климата необходимо исключить монополизацию государством сфер образования, здравоохранения и социальных услуг путем передачи этих услуг на аутсорсинг. В случаях когда между государственными органами, предприятиями и частными лицами возникает конфликт при предоставлении государственных услуг, механизмы его разрешения и привлечения к ответственности виновных должны быть установлены.

Государственные закупки

Принятый недавно в России закон о государственных закупках в определенной мере препятствует сговору подрядчиков и государственных органов, отвечающих за госзаказы: так, за один 2008 год удалось сэкономить бюджетных средств на сумму около 220 млрд. рублей. Необходимо обеспечить меры, которые будут и далее развивать подобные достижения, например,

- сохранение законодательного требования аванса или финансового обеспечения заявки в размере доли от стоимости заказа;

- сохранение требования о «твердой» оговоренной цене государственного заказа, которая не может быть изменена;
- переход на аукционы как на преимущественный метод распределения государственных заказов, где критерием выбора победителя является предложенная стоимость выполнения заказа, что основано на международном опыте;
- аукционы в сфере предоставления интеллектуальных услуг должны проводиться на основе прозрачных критериев и решений; прозрачность должна распространяться на все стадии процесса государственных закупок, а также на результаты
- введение независимых, случайных проверок исполнения государственных и муниципальных контрактов для определения соответствия качества товаров или услуг.
- создание международной рабочей группы с целью улучшения практики размещения и исполнения государственных заказов на основе международного опыта.

Выполняя эти задачи, Правительство РФ объявило о намерении к концу июля 2009 г. создать три электронные площадки для проведения конкурсов на госзаказы. Площадки будут действовать при администрации Москвы, кабинете министров Республики Татарстан и «Сбербанке». Единый сайт для тендеров на государственные закупки планируется открыть к 2011. Деловому сообществу необходимо проследить, чтобы эти инициативы были реализованы.

Гарантии прозрачности и доступ к информации

Федеральный закон 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» направлен на обеспечение открытости и доступности информации, которые гарантированы Конституцией РФ. Закон вступает в силу в 2010 г. и определяет порядок и общие условия доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов, а также форму, в которой будет предоставлена такая информация. Однако, в законе не указаны ни процедура предоставления доступа, ни виды информации, которая должна бесплатно предоставляться гражданам. Правовые санкции за несоблюдение обязанности предоставлять информацию также должны быть усилены.

Процедурные вопросы должны быть решены в подзаконных актах, которые пока не приняты. В частности, акты должны гарантировать:

- открытость и доступ к информации о деятельности федеральных, региональных и местных государственных органов, в первую очередь, через интернет;
- полное, точное и своевременное раскрытие информации; и
- беспрепятственный поиск, получение, передача и распространение информации, в первую очередь, через интернет.

Рабочая группа считает необходимым еще более открыть процесс подготовки правовых документов, составляющих основу антикоррупционной программы Президента Медведева. Этот процесс должен проходить открыто, а общественность должна быть осведомлена о том, кто отвечает за содержание и качество документов. Представители гражданского общества и частного сектора, включая ассоциации предпринимателей,

должны иметь возможность ознакомиться с проектами документов и внести свои рекомендации. Наконец, сделать более открытым бюджетный процесс, как это сделано в Чувашии, где гражданам обеспечен открытый доступ к данным о республиканском бюджете через интернет.

Антикоррупционная экспертиза законодательства

Большую роль в устранении условий, способствующих коррупции, призвана сыграть обязательная экспертиза коррупционности проектов правовых актов и соответствия их установленным принципам противодействия коррупции. Недавно российское правительство одобрило постановление «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов», на основе которого был подготовлен законопроект «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый Государственной Думой РФ. Чтобы будущий закон достиг желаемых целей, необходимо, чтобы представители бизнеса вошли в число лиц, уполномоченных проводить экспертизу законодательства, а учет результатов независимой экспертизы носил не рекомендательный, а обязательный характер.

На федеральном уровне экспертиза должна проводиться с учетом опыта аналогичных успешных программ, действующий в настоящее время в нескольких российских регионах, включая Саратов, Самару и Тулу. В рамках этих программ проводится не только экспертиза законодательства, но также планируется экспертиза коррупционности актов региональных и местных органов власти, которая призвана увеличить открытость и эффективность органов местного самоуправления. Региональные программы также подают пример новаторских подходов в привлечении гражданского общества к борьбе с коррупцией, например, гражданские и общественные организации, выездные центры юридической консультации и просвещение населения.

Также, дальнейшее развитие этого процесса требует, чтобы экспертные требования предъявлялись к экспертным заключениям, а не к экспертам.

Декларация доходов и имущества

Президентом РФ утвержден ряд указов, обязывающих государственных служащих, а также граждан, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, публиковать сведения о своих доходах, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. В настоящее время предпринимаются шаги к тому, чтобы обеспечить прозрачность такой информации, ее проверку и доступ к ней общественности. В дальнейшем необходимо создать условия, при которых служащие не смогут утаивать информацию, переписывая имущество на имя своих дальних родственников или друзей.

Для решения этой проблемы рекомендуется разработать отдельный законопроект, предусматривающий возможность проведения расследования в случае, если правоохранительные органы получают проверенную информацию о сокрытии доходов или имущества.

Далее, Рабочая группа рекомендует расширить круг родственников государственных служащих, в отношении которых могут проводиться проверки, устанавливающие источник их доходов. В этом процессе должны принять участие и общественные организации. В случае если общественная организация располагает информацией о коррупции и предоставляет эту информацию в соответствующий орган власти, по такому делу в обязательном порядке должно проводиться расследование.

Ответственность за коррупционные действия

Российское законодательство на сегодняшний день не предусматривает надлежащей ответственности за коррупционные действия (за исключением взяток). Соответственно, многочисленные статьи федерального закона «О противодействии коррупции» существуют лишь формально. Меры, обеспечивающие ответственность за самые разные виды коррупции, необходимо включить в уголовный и административный кодексы РФ. Также необходим постоянный контроль за выполнением законодательства, в частности, антикоррупционного, в осуществлении которого должны принимать активное участие деловое сообщество, независимые СМИ и гражданское общество.

Чтобы ограничить фактическую неприкосновенность представителей органов государственной власти в отношении уголовного преследования (которой они часто пользуются), а также чтобы защитить лиц, оповещающих правоохранительные органы о случаях коррупции, потребуются поправки к законам, регулирующим ответственность и привилегии представителей государственной власти. Общественные организации могут сыграть свою роль в защите таких лиц, взяв на себя ответственность за проверку и распространение информации, предоставляемой этими лицами. Благодаря общественному давлению можно гарантировать равенство всех перед законом, в частности, отменить особые привилегии, а также «неприкасаемость» государственных служащих и их родственников. Чиновники и учреждения, в которых они работают, должны нести ответственность за коррупционные действия с их стороны в пользу групп лиц, в отношении которых они осуществляют регулирование.

Также необходимо внести поправки и новые положения в российское уголовное и административное законодательство, которые устанавливают ответственность за следующие правонарушения:

- коррупционные действия, не относящиеся к категории взяток;
- сокрытие информации о конфликте интересов;
- использование конфиденциальной и инсайдерской информации о деятельности компаний и организаций в личных целях или интересах третьих лиц;
- нарушение правил, ограничений и запретов, связанных с превышением служебных полномочий государственными служащими, которые установлены федеральным законом о гражданской государственной службе (ст. 16 и 17);
- случаи, когда глава учреждения покрывает коррупцию в своем учреждении;
- прочие нарушения законов о коррупции и государственной службе.

Создание органа по борьбе с коррупцией

Несмотря на некоторый риск, связанный с созданием бюрократического механизма контроля над бюрократией, Рабочая группа считает необходимым создание отдельного агентства, подчиненного непосредственно Президенту РФ, чей задачей станет реализация антикоррупционной политики. Такой орган должен быть независимым от других правоохранительных органов, но при этом совершенно прозрачным. В его задачи должно входить обеспечение сотрудничества со стороны других агентств и совместная работа с институтами гражданского общества. Подобная структура была успешно реализована в Индонезии, где Комиссия по искоренению коррупции координирует деятельность всех институтов гражданского общества, а также государственные органы по борьбе с коррупцией, и наделена полномочиями возбуждать уголовные дела и проводить собственные расследования.

Следует оговориться, что создание аналогичного органа в России могло бы быть полезным, но одновременно может создать некоторые трудности, которые необходимо продумать заранее. Создание подобного агентства потребует значительных изменений в действующем законодательстве, в частности, в сфере разделения полномочий между прокурорами, судьями и другими государственными органами.

В целях дополнения работы такого органа, гражданскому обществу следует осуществлять контроль за выполнением антикоррупционной политики, и для информирования общества о соответствующих успехах и неудачах. Также следует поддерживать усилия гражданского общества регулярно обновлять базу знаний о борьбе с коррупцией.

Правоприменение и судебная система

Один из важных источников коррупции – это неисполнение действующего законодательства. Как следствие этого, новые, передовые законы, призванные остановить коррупцию, остаются не реализованными на практике. Обеспечение выполнения законодательства зависит от возможностей судебной системы, но судебная система сама часто создает условия для процветания коррупции.

Президент Медведев назвал судебную реформу одним из приоритетов в деятельности своей администрации. Оздоровлению судебной системы помогут, в частности, следующие меры:

- создание административных судов, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации, но фактически не введены;
- пересмотр функций председателей судов, которые сыграли большую роль в превращении независимых судей и органов правосудия в бюрократические органы;
- комплексный пересмотр системы юридического образования, что продиктовано высоким уровнем коррупции в органах правосудия; и
- усилия, направленные на увеличение влияния и обеспечение независимости судов на всех уровнях.

Для усиления роли институтов гражданского общества необходимо обеспечить возможность участия общественных и иных некоммерческих объединений в судебном процессе в защиту неопределенного круга физических и юридических лиц путем внесения соответствующих изменений в гражданско-процессуальный и арбитражно-процессуальный кодекс.

Приложение

В сфере противодействия коррупции приняты следующие документы Российской Федерации:

1. Федеральный закон «О ратификации конвенции ООН против коррупции» от 8.03.2006 г. № 40-ФЗ;
2. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»;
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». (В данном законе впервые в России законодательно закреплено понятие «коррупции»).
4. Федеральный закон от 25.12.2008 N 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г». Данным Федеральным законом вносятся изменения в следующие законы:
 - i. Федеральный закон от 17.01.1992 года N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
 - ii. Федеральный закон от 3 апреля 1995 года N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;
 - iii. Федеральный закон от 12 августа 1995 года N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;
 - iv. Ст. 574, 575 Гражданского кодекса РФ;
 - v. Ст. 104.1, 104.3, 201, 204, 331 Уголовного кодекса РФ;
 - vi. Федеральный закон от 21 июля 1997 года N 114-ФЗ «"О службе в таможенных органах Российской Федерации";»;
 - vii. Федерального закона от 21 июля 1997 года N 118-ФЗ «"О судебных приставах";»;
 - viii. Гл.19 Кодекса об административных правонарушениях дополнить статьями 19.28 и 19.29, в части введения ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица и незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего;
 - ix. И др. Федеральные законы.
5. Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 N 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в части расширения круга лиц, которые обязаны предоставлять сведения в налоговые органы о являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем им на праве собственности (речь идет о близких родственниках и членах семьи высших должностных лиц Правительства)
6. В феврале 2009 года был также принят Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
7. Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 №195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов

в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»

8. Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 №196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции »
9. В Государственную Думу РФ внесен проект закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

С целью преодоления административных барьеров приняты следующие нормативно-правовые акты:

1. Указ Президента РФ от 15.05.2008 г. №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».
2. Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)», предусматривающий усиление гарантий защиты прав предпринимателей при проверках;
3. Федеральный закон № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия», предусматривающий замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;
4. Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности" предусматривающий исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающихся проверок деятельности субъектов МСП;
5. Федеральный закон № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (О льготной приватизации), закрепляющий возможность выкупа субъектами МСП арендуемых помещений;
6. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».