



# **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ В ЦЕЛЯХ МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ БИЗНЕСА**

Доклад НИУ ВШЭ



**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

При участии Всемирного банка  
Москва, 2019

К XX Апрельской  
международной  
научной конференции  
по проблемам развития  
экономики и общества

9 –12 апреля 2019 г.  
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

---

# **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ В ЦЕЛЯХ МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ БИЗНЕСА**

*Доклад НИУ ВШЭ*



---

Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2019

УДК 351.82  
ББК 67.401  
В40

Научный редактор — *Д.В. Крылова*

Авторский коллектив:

*Д.В. Крылова, С.В. Таут, Р.О. Долотов,  
А.А. Рябов, Е.А. Артеменко, С.А. Пархоменко*

**Взаимодействие государственных органов власти с общественными институтами в целях минимизации коррупционных проявлений в отношении бизнеса** [Текст]: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Е. А. Артеменко, Р. О. Долотов, Д. В. Крылова и др. ; науч. ред. Д. В. Крылова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 89, [3] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1972-1 (в обл.) — ISBN 978-5-7598-1896-0 (e-book).

В докладе, подготовленном коллективом Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики (ПУЛАП) НИУ ВШЭ, представлен анализ существующих механизмов взаимодействия органов государственной власти с общественными институтами, позволяющих выявить нарушения коррупционной направленности при осуществлении полномочий в отношении субъектов предпринимательства. Установлены ключевые проблемы существующих механизмов работы с обращениями, поступающими, прежде всего, в адрес правоохранительных и контрольно-надзорных органов. Впервые представлены оригинальные разработки по построению цифровых платформ как каналов взаимодействия, сочетающих информационные функции с управленческим контролем органов власти в отношении должностных лиц, осуществляющих коррупционно-опасные функции. Представлены новые подходы к алгоритмам взаимодействия с общественными институтами в целях детального информирования органов власти о проблемных сферах государственного регулирования и правоприменения, порождающих коррупционные риски в отдельных направлениях и отраслях хозяйственной деятельности.

УДК 351.82  
ББК 67.401

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики  
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1972-1 (в обл.)  
ISBN 978-5-7598-1896-0 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

## Содержание

Введение .....	4
1. Коррупционные проявления в деятельности правоохранительных органов в экономической сфере и пути их минимизации .....	6
2. Противодействие рейдерству.....	15
3. Коррупционные риски при неправомерном отказе от применения преюдиции .....	22
4. Роль взаимодействия с общественными институтами в предупреждении коррупции в судах .....	27
5. Защита бизнеса как заявителя о коррупции.....	31
6. Взаимодействие с общественными институтами при проведении антикоррупционной экспертизы .....	35
7. Интегрирование механизмов обратной связи с общественными институтами и бизнесом в цифровые платформы.....	46
8. Взаимодействие государственных органов власти с бизнес-сообществом по минимизации предпосылок для коррупции в контрольно-надзорной сфере .....	57
9. Взаимодействие государственных органов власти и делового сообщества в совершенствовании антикоррупционных требований к организациям .....	66
10. Роль социологических исследований как инструмента обратной связи в отношении коррупции и эффективности антикоррупционной политики.....	72
Литература.....	88

## Введение

В Большом юридическом словаре антикоррупционная политика определена как научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества в тесном сотрудничестве с международными организациями, направленная на профилактику, сокращение негативного влияния коррупции и устранение причин и условий, способствующих коррупции.

В Конвенции ООН против коррупции указывается, что для обеспечения усилий государства в сфере противодействия коррупции необходимо участие отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество.

Взаимодействие с общественными институтами в сфере противодействия коррупции предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. Одним из основных направлений такого взаимодействия является содействие проведению антикоррупционной экспертизы и обеспечение выполнения организациями антикоррупционных требований посредством внедрения антикоррупционных стандартов в деятельность организаций. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (далее — НИУ ВШЭ) ведет большую научную и экспертную работу по обеспечению содержательного и результативного взаимодействия органов власти и структур гражданского общества по данным направлениям.

О необходимости получения обратной связи от представителей общественных институтов и граждан (далее — общественности), и прежде всего от предпринимательского сообщества, неоднократно заявлял в своих последних выступлениях Президент Российской Федерации Владимир Путин, в связи с чем данный вопрос в настоящее время оказался в центре общественной дискуссии.

Президент Российской Федерации указал на недопустимость необоснованного уголовного преследования бизнесменов, в том числе посредством заказных уголовных дел, и поручил создать специальную цифровую платформу, с помощью которой предприниматели смогут сделать публичной информацию о давлении на их бизнес и добиться рассмотрения своей жалобы по существу. Также глава государства отметил необходимость создания нового современного и действенного подхода к вопросу противодействия коррупции и напрямую рекомендовал правоохранительным органам повернуться лицом к экономике страны.

Вопросы безопасного ведения бизнеса оказывают все большее влияние на оценку привлекательности отечественной юрисдикции с точки зрения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Несовершенство действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства и проблемы правоприменительной практики создают дополнительные возможности для коррупции в правоохранительной сфере и неправомерного давления на бизнес.

Важнейшим условием успешного развития рыночной экономики является гарантия защиты частной собственности. Очевидно, что возможности успешного осуществления рейдерских захватов, сопровождающихся заказными уголовными делами, снижают инвестиционную привлекательность страны, так как подрывают доверие к государству как гаранту защиты частной собственности.

Для минимизации неправомерного давления на бизнес не менее важным является предупреждение коррупции в судебной системе, разлагающей правовые институты и создающей непреодолимые препятствия для защиты прав предпринимателей, подвергшихся незаконному уголовному преследованию и рейдерству, а также прав граждан.

Взаимодействие органов власти и общественности по вопросам противодействия коррупции предполагает решение задачи надежной защиты заявителей о коррупции от негативных последствий и опасных проблем последующего преследования и мести. На сегодняшний день защиту предлагается обеспечить только заявителям — инсайдерам органов власти и организаций, в то время как наиболее массово с проявлениями коррупции сталкиваются граждане и субъекты предпринимательской деятельности, вынужденные контактировать с должностными лицами органов власти при получении государственных и муниципальных услуг, разрешений и согласований, а также при осуществлении в их отношении контрольно-надзорной деятельности.

В этой связи целесообразно не ограничивать цифровую платформу для жалоб предпринимателей возможностью направлять жалобы только в адрес правоохранительных органов, потому что предприниматели могут подвергаться также административному давлению со стороны должностных лиц различных органов власти, что по своему разрушительному воздействию на бизнес порой может быть сопоставимо с неправомерными действиями представителей правоохранительных органов.

Единая цифровая платформа для жалоб предпринимателей должна не только решать задачу перевода процедуры подачи жалоб

и получения ответа в электронный вид, но и содержать инструментарий, позволяющий реализовать антикоррупционные функции и управленческий контроль, а также обеспечить более эффективное рассмотрение жалоб по существу благодаря действенным алгоритмам, имплементированным в цифровую платформу, прозрачным процедурам и общественному контролю. НИУ ВШЭ имеет большой и весьма успешный опыт в разработке алгоритмов для цифровых решений в сфере государственного управления и взаимодействия с общественными институтами и готов предложить интересные и креативные решения в данной области.

В своей новейшей истории наша страна накопила немалый опыт организации плодотворного взаимодействия органов власти и общественности — это и участие общественности в работе с жалобами предпринимателей уполномоченным по защите прав предпринимателей, и внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия, и совместная работа по отдельным направлениям реформы контрольно-надзорных органов, и осуществление общественного контроля в некоторых сферах государственного управления. Таких успешных направлений взаимодействия пока немного, однако тиражирование положительного опыта и расширение сфер взаимодействия по апробированным моделям представляется важным и перспективным направлением.

Научно-исследовательские университеты на примере НИУ ВШЭ имеют возможность оказать научную и экспертную поддержку посредством своих разработок процессу расширения и содержательного углубления такого взаимодействия.

## **1. Коррупционные проявления в деятельности правоохранительных органов в экономической сфере и пути их минимизации**

В своем послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. Президент Российской Федерации в очередной раз уделил значительное внимание проблемам уголовного и административного преследования бизнеса, указав на них как на ключевой фактор, «ограничивающий свободу и инициативу предпринимательства»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>>.

Анализ обращений предпринимателей, поступающих в частно-государственные правозащитные структуры, такие как Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», подтверждают данный тезис. По мнению экспертов Центра, несовершенство действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства и «родовые» проблемы правоприменительной практики создают дополнительные возможности для коррупции в правоохранительной сфере.

Как следствие, вопросы безопасности оказывают все более сильное влияние на оценку привлекательности отечественной юрисдикции с точки зрения ведения бизнеса и инвестирования, что приводит к увеличению оттока капитала из страны. По данным Центрального банка Российской Федерации, чистый отток капитала частного сектора из России в 2018 г. увеличился в 2,7 раза, до 67,5 млрд долл. США, по сравнению с 2017 г., когда он составлял 25,2 млрд долл. США<sup>2</sup>.

Согласно данным опроса предпринимателей и экспертов в бизнес-среде, материалы которого содержатся в Ежегодном докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей 2018 г.<sup>3</sup>, две трети респондентов (67,2%) не считают ведение бизнеса в России безопасным.

Большая часть респондентов (70,5%) считает, что российское уголовное законодательство не предоставляет достаточных гарантий для защиты бизнеса от незаконного уголовного преследования. В среде предпринимателей это мнение разделяют 94,1% опрошенных.

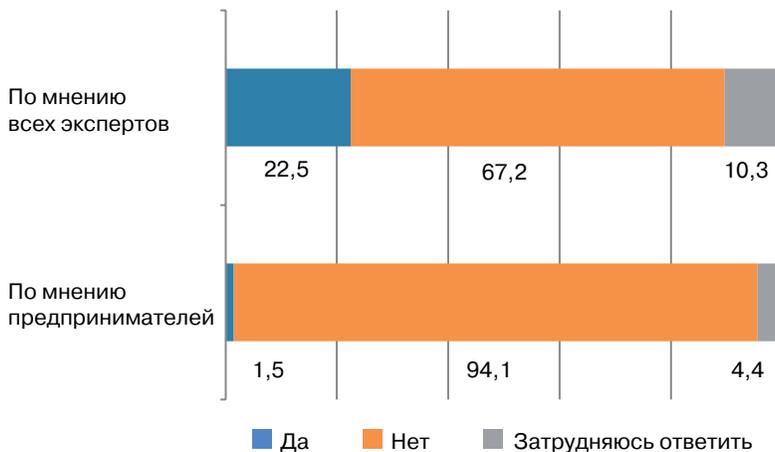
Высокий уровень криминализации экономической сферы подчеркивает и статистика уголовного преследования в экономической сфере: ежегодно в стране возбуждается свыше 200 тыс. уголовных дел.

При этом результат уголовного преследования для бизнеса, как правило, разрушителен, причем независимо от процессуального результата дела. Согласно данным упомянутого выше исследования, почти 90% предпринимателей ответили, что в результате уголовного преследования их бизнес был полностью или частично разрушен. Большинство предпринимателей (81%) указали, что в результате уголовного преследования их сотрудники потеряли работу. Согласно результатам опроса, в среднем на одного предпринимателя, подвергавшегося уголовному преследованию, приходится 130 сотрудников, потерявших работу.

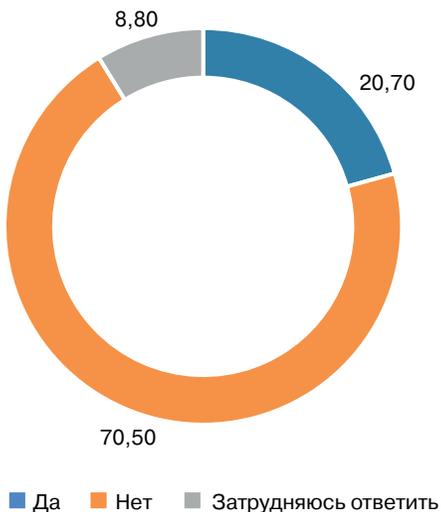
<sup>2</sup> <<https://www.interfax.ru/business/646567>>.

<sup>3</sup> <[http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2018.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2018.html)>.

**Рис. 1.** Сравнение ответов различных категорий респондентов на вопрос: «Можно ли считать ведение бизнеса в нашей стране безопасным?», %



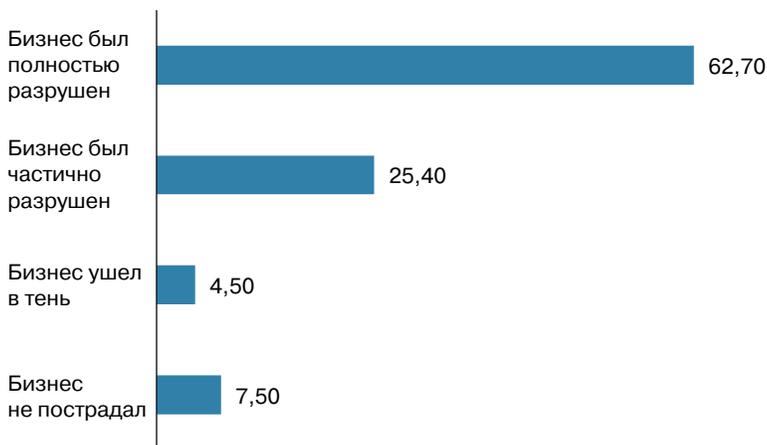
**Рис. 2.** Распределение ответов респондентов на вопрос: «Считаете ли Вы, что российское законодательство предоставляет достаточные гарантии для защиты бизнеса от необоснованного уголовного преследования?», %



**Рис. 3.** Статистика уголовного преследования  
в уголовно-правовой сфере



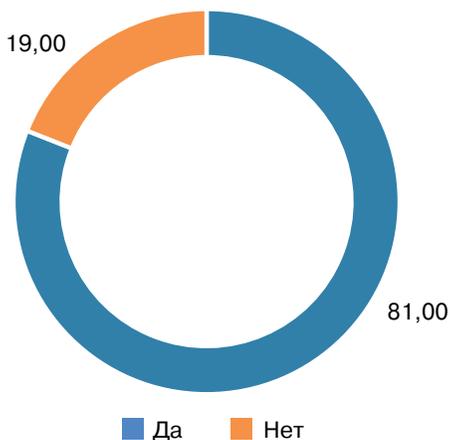
**Рис. 4.** Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Каков результат уголовного преследования для бизнеса?», %



В выступлении Президента Российской Федерации прозвучала еще одна цифра: «...почти половина дел (45%), возбужденных в отношении предпринимателей, прекращается, не доходя до суда»<sup>4</sup>. То есть при необходимости разрушить бизнес конкурента даже

<sup>4</sup> <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>>.

**Рис. 5.** Распределение ответов респондентов на вопрос: «В результате уголовного преследования потеряли ли работу сотрудники Вашей компании?», %



необязательно доводить уголовное преследование до процессуального результата — так и происходит в ряде «заказных» дел.

Институциональное развитие коррупции в правоохранительной сфере ожидаемо привело к устойчивому формированию коррупционного рынка «заказного» уголовного преследования как способа разрешения гражданско-правовых и корпоративных споров, а также устранения конкурентов. В сети Интернет даже возникли специализированные ресурсы, предлагающие «устранить конкурента» на возмездной основе<sup>5</sup>. Свидетельствуют об этом и коррупционные скандалы, периодически сотрясающие правоохранительную систему, когда факты получения многомиллиардных взяток выявляются в отношении представителей высшего звена ряда следственных и надзорных органов в сфере уголовной юстиции. Причем сама по себе совокупная стоимость обнаруженного имущества в виде ценностей, средств на расчетных счетах, недвижимости свидетельствует о том, что источником их выплат в большинстве случаев были именно субъекты предпринимательства.

О масштабе нарушений закона при осуществлении уголовного преследования говорит и статистика Генеральной прокуратуры: за 11 месяцев 2018 г. на досудебной стадии уголовного судопроиз-

<sup>5</sup> <<https://bezkonkurentov.info/>>.

водства было выявлено 4,5 млн нарушений — это на 5,7% больше, чем в аналогичном прошлогоднем периоде<sup>6</sup>. По данным Генпрокуратуры, обнародованным в ноябре 2018 г., количество уголовных дел, возвращенных органами прокуратуры для дополнительного расследования и уточнения составленного обвинительного заключения, увеличилось на 8,3% для органов МВД и на 11,5% — для следственных органов. Это, по словам официального представителя Генпрокуратуры Александра Куренного, «наглядно свидетельствует об ухудшении качества предварительного следствия», а также указывает на недостатки в осуществлении ведомственного контроля.

Цифры по итогам 2018 г. следующие: органами прокуратуры выявлено 5 159 080 нарушений<sup>7</sup>. Однако если мы посмотрим на статистику ответственности должностных лиц правоохранительных органов, то увидим, что при значительной цифре привлеченных к дисциплинарной ответственности (178 992 должностных лица в 2017 г., 192 598 — по итогам 2018 г.), к уголовной ответственности за незаконное уголовное преследование привлекается незначительное — с учетом количества выявленных нарушений — число лиц: это единичные случаи привлечения к ответственности сотрудников по специализированным нормам УК, направленным на защиту бизнеса.

Как в послании Федеральному Собранию на 2019 г., так и на расширенном заседании Коллегии МВД 28 февраля 2019 г. Президент Российской Федерации обратил внимание на необходимость «повышения эффективности и прозрачности в работе правоохранительных органов», а также создания цифровой платформы для получения обратной связи и разработки специальных регламентов по работе с жалобами предпринимателей.

Создание эффективных современных механизмов взаимодействия государственных органов и общественности, направленных на противодействие использованию самих органов власти как коррупционного инструмента конкурентной борьбы, рейдерских захватов, вымогательства взятки, безусловно, является важным трендом контроля за работой правоохранителей, актуальность которой только возрастает.

Осознание важности наличия подобных механизмов подтверждается запуском еще в 2016 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации адресного канала коммуникации с предпринимателями — «прямой линии для предпринимателей».

---

<sup>6</sup> <<https://pravo.ru/news/207967/>>.

<sup>7</sup> <<http://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/>>.

За 14 месяцев работы на «прямую линию» Генпрокуратуры для бизнеса поступило более тысячи жалоб. Чаще всего они касались неправомерных действий с имуществом компаний (542). Вторая по частоте причина жалоб — необоснованное уголовное преследование, включая заключение под стражу (246). На третьем месте — нарушение порядка размещения госзаказов (216). Прямой канал связи для предпринимателей был создан для оперативного восстановления прав субъектов предпринимательской деятельности. Его курирует лично Генеральный прокурор<sup>8</sup>. Надо отметить, что данный инструмент не заменяет функционал созданной ранее интернет-приемной Генеральной прокуратуры: обращение в рамках «горячей линии» возможно только после регистрации первоначальной жалобы в Генеральной прокуратуре — в том числе путем подачи ее в электронном виде через интернет-приемную.

Двухлетний опыт использования аналогичной «прямой линии по защите бизнеса», созданной Генеральной прокуратурой в июне 2016 г., свидетельствует о недостаточности данного механизма при отсутствии комплексного многостороннего современного подхода к решению проблемы давления на бизнес.

Следственный комитет Российской Федерации после оглашения в 2019 г. Послания Президента Федеральному Собранию также анонсировал специализированный инструмент обратной связи с предпринимателями — «горячую линию для приема жалоб о давлении на бизнес». По информации пресс-службы Следственного комитета, данный инструмент появился по поручению руководителя Следственного комитета. Прием сообщений осуществляется круглосуточно. Информацию для оперативного реагирования будут передавать в профильное подразделение центрального аппарата Следственного комитета.

Следует отметить, что, несмотря на актуальность появления подобных инструментов обеспечения обратной связи от представителей общественности, важно не ограничиваться одним только приемом обращений по телефону или электронной почте, необходимо внедрять принципиально новые технологичные цифровые решения, о которых говорил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию.

Заслуживает внимания и идея создания Единого реестра уголовных дел, действующего по аналогичному алгоритму, разработанного экспертным советом Центра общественных процедур «Бизнес

---

<sup>8</sup> <<https://iz.ru/640326/pavel-chernyshov/genprokuroru-pozhalovalis-bole-tsiachi-predprinimatelei>>.

против коррупции» и нашедшего отражение в Ежегодном докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации за 2018 г. Предлагается реформировать систему статистического учета и уголовного документооборота в форме единого государственного реестра (аналогичная система уже внедрена и действует в Республике Казахстан). В реестре должны размещаться сведения о сообщениях о преступлениях, принятых по ним процессуальных решениях, произведенных следственных действиях, движении уголовного производства, заявителях и участниках уголовного процесса. Электронная форма реестра снижает риски потери или фальсификации уголовных дел, исключает бюрократию и волокиту при расследованиях, снижает финансовые затраты на ведение бумажных уголовных дел, а также решает проблему непрозрачного статистического учета, превращая информацию в активный инструмент управления государственной уголовной политикой<sup>9</sup>.

Позитивным примером создания эффективного механизма обратной связи делового сообщества и правоохранительных органов по вопросам нарушения прав, коррупции, незаконного уголовного и административного преследования явилось создание по предложению бизнес-сообщества, поддержанного Уполномоченным по защите прав предпринимателей, Межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей (далее — МРГ), которая в среднесрочной перспективе показала существенную эффективность в законном разрешении частных обращений субъектов предпринимательства по указанным вопросам. Для вынесения вопроса на рассмотрение МРГ каждое обращение проходит правовую и общественную экспертизу в рамках Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции», аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей или профильных подразделений по работе с обращениями бизнес-ассоциаций (Бюро по защите прав предпринимателей «ОПОРЫ России», Комиссии по деловой этике при РСПП и иных общественных фильтров). МРГ была создана для реализации Соглашения, подписанного Генеральным прокурором Российской Федерации Юрием Чайкой и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Борисом Титовым.

Основные задачи межведомственной рабочей группы (МРГ) определены следующим образом: реализация совместных мероприятий, направленных на обеспечение эффективности защиты

<sup>9</sup> <<http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2018/pdf/3.pdf>>.

прав предпринимателей, взаимодействие в вопросах устранения административных барьеров, ограничения свободы экономической деятельности, незаконного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

В состав данной рабочей группы на постоянной основе помимо Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и ответственных сотрудников Генеральной прокуратуры вошли представители МВД, СК, Верховного Суда, Минэкономразвития и представители ведущих предпринимательских объединений и Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции».

МРГ была создана в октябре 2012 г. С того момента состоялось 45 заседаний группы, было заслушано порядка 200 жалоб предпринимателей на факты незаконного уголовного и административного преследования. По всем жалобам приняты меры прокурорского реагирования, а каждое четвертое дело успешно разрешено. В результате нарушения прав предпринимателей были устранены. В рамках данной работы сложилась практика проведения выездных заседаний МРГ в регионах. Кроме того, согласно распоряжению Генерального прокурора, аналогичные межведомственные группы были созданы при прокуратурах всех субъектов Российской Федерации.

Именно органы прокуратуры должны, по мнению руководства страны, сыграть ключевую роль в защите прав предпринимателей в правоохранительной сфере. Так, на заседании коллегии Генпрокуратуры 19 марта 2019 г. Президент Российской Федерации потребовал от прокуроров эффективнее защищать права предпринимателей, содействовать улучшению делового климата, в том числе «...решительно реагировать на нарушения в этой сфере, оказывать предпринимателям эффективную помощь и поддержку в отстаивании их законных прав и интересов. ...Вести мониторинг ситуации, связанной с уголовным преследованием представителей бизнеса, и при необходимости оперативно использовать меры прокурорского реагирования, в том числе не допускать безосновательного продления пребывания под стражей или действий, которые ведут к разрушению компаний, к тому, что люди теряют рабочие места»<sup>10</sup>.

Необходимо отметить, что серьезный ресурс получения обратной связи заложен в конструкции общественных и научно-консультативных советов при правоохранительных ведомствах.

---

<sup>10</sup> <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/60100>>.

Очевидно, что данные структуры как прямые инструменты общественного контроля и экспертного воздействия на практику работы упомянутых органов далеки от достижения пределов своей эффективности. Необходимы изменения в формате их работы, в порядке формирования состава, в регламенте взаимодействия с соответствующими госорганами, в установлении более эффективных механизмов обратной связи от гражданского общества и бизнес-сообщества. Это позволит данным советам стать эффективными институтами общественного контроля и изменения негативных, в том числе коррупционных, практик в работе правоохранительных органов.

## 2. Противодействие рейдерству

Давление на бизнес, о котором все чаще говорит глава государства, в большинстве случаев напрямую связано с коррупцией, когда корыстные интересы конкретного должностного лица, сотрудника правоохранительных органов, нередко действующего в интересах конкретного заказчика, превалируют над интересами государственной и правоохранительной службы.

Президент Российской Федерации напрямую рекомендовал правоохранительным органам повернуться лицом к экономике страны, и в этом контексте представляется чрезвычайно важным устранить возможности и своевременно пресекать участие правоохранительных органов в осуществлении рейдерских захватов.

В первом докладе Общественной палаты Российской Федерации 2011 г., посвященном эффективности мероприятий по противодействию коррупции<sup>11</sup>, указывалось, что в новейшей криминальной истории нашей страны рейдерские захваты в разные годы осуществлялись различными методами. Так, в начале 1990-х годов превалировали процедуры насильственного банкротства посредством скупки долговых обязательств организации, часто небольших. К середине 1990-х годов доминирующим стал метод силового захвата офисов компаний организованными преступными группами. В начале 2000-х взамен ОПГ силовые захваты все чаще про-

---

<sup>11</sup> Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики <<https://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladkorrupciya03042012.pdf>>.

водились ЧОПами при поддержке правоохранительных органов. А начиная с середины 2000-х годов основным методом рейдерства стали схемы с использованием заказных уголовных дел в отношении владельцев бизнеса.

Очевидно, что возможности успешного осуществления рейдерских захватов, сопровождающихся заказными уголовными делами, снижают инвестиционную привлекательность страны, так как подрывают доверие к государству как гаранту защиты частной собственности.

Для защиты частной собственности как важнейшего института рыночной экономики необходимо налаживать дополнительные механизмы взаимодействия государственных органов и общест­венности, направленные на противодействие рейдерству с вовлечением представителей самих органов власти.

Осознание важности наличия подобных механизмов подтверждается данными Генеральной прокуратуры: за первый год функционирования адресного канала коммуникации с предпринимателями, запущенного в 2016 г., как ранее упоминалось, наибольшее число обращений предпринимателей касалось именно проявлений рейдерства.

Проведенные ранее сотрудниками НИУ ВШЭ исследования по проблеме рейдерства показывают, что современные рейдерские атаки все чаще сопровождаются незаконным уголовным преследованием предпринимателей с помещением их в следственный изолятор временного содержания (СИЗО), что существенно сужает их возможности для защиты своего бизнеса<sup>12</sup>.

Неправомерное избрание меры пресечения в виде заключения под стражу для подозреваемых в мошенничестве в сфере предпринимательской деятельности в настоящий момент является одним их характерных элементов рейдерского захвата бизнеса и может свидетельствовать о наличии коррупционной составляющей в уголовном деле.

Незаконное содержание предпринимателей под стражей создает возможности для реализации ряда коррупционных схем по осуществлению рейдерских захватов. Представляется маловероятным предположение, что широкие возможности для завладения чужими активами создаются для рейдеров бескорыстно, вследствие

---

<sup>12</sup> Казун А.П., Титова М.М. На пятьдесят оттенков светлее: как изменилось рейдерство в России с 2011 по 2015 гг. // *Общественные науки и современность*. 2018. № 4. С. 22–36.

повсеместного добросовестного заблуждения должностных лиц правоохранительных органов. Именно в период, когда предприниматель содержится в СИЗО, появляются наилучшие возможности обеспечить отчуждение его активов и имущества в пользу подконтрольных рейдерам юридических и физических лиц, и для этого используются различные инструменты. Например, принадлежащую предпринимателю компанию могут подвести под процедуру банкротства с последующим назначением подконтрольного рейдерам арбитражного управляющего, который путем коррумпирования оценщиков обеспечивает занижение оценки имущества данной компании с последующей его продажей за «копейки» организации, представляющей интересы рейдера. Другой распространенный способ отчуждения активов и имущества предпринимателя, содержащегося в СИЗО, — это оказание на него прямого давления посредством угроз, применения насилия, создания фактически «пыточных» условий его содержания в СИЗО или просто длительного содержания под стражей с перспективой неминуемого последующего осуждения. Конечной целью оказания подобного давления на предпринимателя является его принуждение к передаче активов организации (физическому лицу), подконтрольному рейдеру, посредством приглашения нотариуса для юридического оформления отчуждения имущества прямо в СИЗО.

Очевидно, что успешная реализация подобных механизмов рейдерства невозможна без участия в коррупционных схемах представителей правоохранительных органов. Проблема усугубляется тем, что судьи фактически не несут никакой ответственности за необоснованное избрание и продление данной меры пресечения.

Внесенные девять лет назад поправки в ст. 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>13</sup>, запрещающие помещать предпринимателей в СИЗО за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, а также принятые в 2013 и 2016 гг. постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>14</sup>, также ориентирующие суд не избирать эту меру пресечения предпринимателям, фактически оказались не востребованными. Распространена практика искусственного непризнания

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>14</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога».

предпринимательской деятельности таковой с целью помещения бизнесменов в СИЗО. Другой распространенный способ — сделать предпринимателя (или владельцев/акционеров компании) и его (их) наемных работников подозреваемыми еще по одной статье Уголовного кодекса, помимо основной, — ст. 210 УК РФ «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)», предусматривающей содержание подозреваемых по данной статье в СИЗО ввиду тяжести данного состава преступления.

В 2017 г. эксперты НИУ ВШЭ на заседании Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции» на основе проведенного анализа правоприменительной практики выделили факторы, необоснованно повышающие риски квалификации мошенничества, совершенного в сфере предпринимательской деятельности, в качестве обычного мошенничества, — например, такие как перерывы в работе организации (отсутствие хозяйственной деятельности в налоговый период), выполнение основного объема работ субподрядчиками, вступление в договорные отношения с унитарным предприятием, выполнение государственных контрактов по договорам с унитарными предприятиями и др.<sup>15</sup>

Поскольку в настоящее время наиболее опасные формы рейдерских захватов связаны с участием в них должностных лиц правоохранительных органов, которые, пользуясь своим должностным положением, получают необходимую информацию, оказывают давление на крупных акционеров и руководителей предприятия, в том числе путем возбуждения перед судом необоснованных ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, представители научной и деловой общественности крайне заинтересованы в том, чтобы положения ст. 108 Уголовно-процессуального кодекса и разъяснения Верховного Суда, касающиеся ареста предпринимателей, реально применялись на практике.

В 2016 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) была добавлена ч. 3 ст. 299 УК (состав преступления, предусматривающий ответственность за незаконное возбуждение уголовного дела, если это деяние совершено в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло прекращение предпринимательской деятельности, либо причинение крупного ущерба). Однако, согласно официальным данным Судебного департамента

---

<sup>15</sup> Эксперты ЦОП БПК о «неочевидных» тенденциях правоприменения. <<http://www.nocorruption.biz/эксперты-цоп-бпк-о-неочевидных-тенд/>>.

при Верховном Суде Российской Федерации, ни один сотрудник правоохранительных органов ни разу не был осужден за данное преступление.

В исследованиях десятилетней давности отмечается: участие или пособничество сотрудников правоохранительных органов, местной администрации, судей и других должностных лиц в незаконном отчуждении собственности приводит к тому, что обращения предпринимателей в правоохранительные органы по факту рейдерской атаки на их имущество (бизнес) нередко остаются без внимания<sup>16</sup>. В настоящее время нельзя сказать, что ситуация изменилась коренным образом.

В связи с невозможностью защиты в легальном поле предприниматели, чтобы привлечь внимание к своей проблеме, обращаются к общественности, в различные бизнес-объединения, средства массовой информации. Складывающаяся практика подтверждает сделанный ранее экспертами ВШЭ вывод о том, что в случае, если у предпринимателя недостаточно личных связей и ресурсов для защиты от атаки, единственно возможной стратегией является перевод конфликта в публичное поле и активное привлечение внимания общественности и СМИ. Кроме того, был научно обоснован вывод о том, что благоприятствующими условиями для распространения рейдерства являются непрозрачная судебная система, большое число преступлений в сфере предпринимательской деятельности и слабое развитие некоммерческих организаций в регионе<sup>17</sup>.

Кроме того, в ситуации, когда рейдерские атаки подпадают под множество статей УК РФ, судить о масштабах и формах рейдерства можно лишь на основе обобщения правоприменительной практики и ее экспертной оценки со стороны научных организаций и общественных институтов, в том числе юридического, экспертного и предпринимательского сообщества.

В настоящий момент одним из таких источников получения информации о рейдерских захватах, сопряженных с уголовным преследованием предпринимателей, является Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» (ЦОП БПК), функционирующий при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей.

---

<sup>16</sup> Севостьянова Е., Артамонов Д. Эволюция рейдерства как особенность российских интеграционных процессов // Сибирский торгово-экономический журнал. 2009. № 9. С. 28–33.

<sup>17</sup> Казун А.П. Рейдерство в регионах России: индикаторы и факторы // Мир России: социология, этнология. 2015. Т. 24. № 3. С. 33–60.

Федерации по защите прав предпринимателей (далее — Уполномоченный). ЦОП БПК разработал уникальный механизм открытого и прозрачного рассмотрения обращений по незаконному уголовному преследованию бизнеса, поступивших в адрес Уполномоченного. Общественный совет ЦОП БПК, в состав которого входит широкий круг специалистов, — адвокаты, юристы, ученые, в том числе сотрудники НИУ ВШЭ, — по итогам обсуждения результатов первичной юридической экспертизы обращения принимает решение о наличии или отсутствии нарушения законных прав заявителя и направляет свое заключение Уполномоченному.

Привлечение к деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей широкого круга общественных экспертов и юристов, осуществляющих свою деятельность на принципах *pro bono* (безвозмездно), является достойным примером эффективного взаимодействия государственных органов власти с гражданским обществом.

Опыт работы экспертов НИУ ВШЭ в Общественном совете ЦОП БПК позволил сделать следующий вывод: вносить в УК РФ новые составы преступлений, предусматривающие ответственность за те или иные проявления рейдерства, или ужесточать ответственность за уже существующие преступления — нецелесообразно. Действующих норм вполне достаточно для эффективной борьбы с этим крайне негативным и опасным для делового климата явлением. Помимо общих составов преступлений по ст. 159, 160, 201, 285, 286, 330 УК РФ, которые охватывают большую часть действий рейдеров, есть немало и специальных статей, добавленных в УК РФ, в первую очередь как раз для борьбы с рейдерами:

**ст. 185.2.** Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги, ч. 3 — внесение в реестр владельцев ценных бумаг недостоверных сведений, а равно умышленное уничтожение или подлог документов, на основании которых были внесены запись или изменение в реестр владельцев ценных бумаг, если обязательное хранение этих документов предусмотрено законодательством Российской Федерации;

**ст. 185.5.** Фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества.

Необходимо обеспечить применение направленных на борьбу с рейдерами специальных норм УК РФ, не применяемых на практике, в том числе по причине коррупции (табл. 1).

Одним из механизмов их «оживления» может стать налаживание более тесного взаимодействия между центральными аппаратами силовых ведомств, с одной стороны, и общественными институтами (такими как РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА России», ТПП РФ и другие общественные и некоммерческие организации), с другой. Общественные институты, безусловно, неспособны заменить правоохранительную систему, но могут помочь очистить ее от наиболее коррумпированных сотрудников, обращая внимание высшего руководства правоохранительных органов на факты участия работников на местах в рейдерских захватах и предавая очевидные случаи публичной огласке.

**Таблица 1.** Количество осужденных по ст. 185.2, 185.5, 299<sup>18</sup>

	2016 г.	2017 г.	2018 г. (первое полугодие)
Часть 3 ст. 185.2 УК РФ	0	0	0
Статья 185.5 УК РФ	5	3	0
Часть 3 ст. 299 УК РФ	—	0	0

Важно наладить открытые и прозрачные механизмы и каналы подобного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции и рейдерству между научными, правозащитными организациями, с одной стороны, и государственными органами власти, с другой стороны, что позволит оценить масштабы ущерба для экономики и государства, наносимого «силовым» коррупционным давлением на бизнес и рейдерством.

Одним из таких механизмов взаимодействия может быть разработка совместных методических рекомендаций для квалификации типовых ситуаций, которые должны квалифицироваться как мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, а не общеуголовное мошенничество. НИУ ВШЭ может выступить площадкой для открытого, беспристрастного и аргументированного обсуждения указанной проблемы между органами власти

<sup>18</sup> Сводные статистические сведения Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о состоянии судимости в России за первое полугодие 2018 г. по форме 10-а за 2016 г., 2017 г., первое полугодие 2018 г. <<http://www.cdep.ru/index.php?id=79>>.

и общественными институтами с участием научно-консультативных и экспертных советов при Верховном Суде РФ, Генеральной прокуратуре РФ, Следственном комитете РФ, МВД России, Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей совместно с представителями Федеральной палаты адвокатов РФ, ведущими учеными страны в области уголовного процесса и уголовного права, а также представителями крупнейших бизнес-объединений (РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА России», ТПП РФ).

Это, безусловно, внесет важный вклад в борьбу с рейдерством, так как будет осложнять необоснованное помещение предпринимателей в СИЗО. Подобные совместные методические рекомендации не являются источником права и могут носить исключительно рекомендательный характер. Однако их принятие будет демонстрировать достижение консенсуса между правоохранителями и бизнесом.

### **3. Коррупционные риски при неправомерном отказе от применения преюдиции**

Ярким примером коррупционных проявлений является проблема выборочного применения межотраслевой преюдиции: в большинстве случаев это игнорирование преюдиции, и в ряде случаев — ее применение с неправомерной трактовкой судебных решений по гражданско-правовым и налоговым спорам, связанной с использованием установленного факта наличия невыполненных обязательств у одной из сторон спора в качестве доказательства ее виновности в совершении преступления.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» п. 2, пп. г), абзацем восьмым предусмотрено: «...обеспечить до 1 декабря 2012 г. внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях исключения возможности решения хозяйственного спора посредством уголовного преследования, в том числе путем уточнения подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов по экономическим делам». К сожалению, эффективные меры во исполнение данного пункта Указа до

сих пор не приняты, и одной из причин является неправомерный отказ от применения преюдиции.

Следствием широких возможностей для выборочного применения межотраслевой преюдиции при возбуждении и расследовании уголовных дел является неизбежное повышение рисков совершения коррупционных деяний со стороны представителей правоохранительных органов, так как в рамках уголовного процесса создаются условия для пересмотра вступивших в законную силу актов судов по гражданским, административным, налоговым и бюджетным спорам вне рамок процессуальных форм, предусмотренных АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, а само уголовное преследование оказывает мощное давление на бизнес, нередко приводя к прекращению предпринимательской деятельности.

Анализ практики рассмотрения жалоб, поступающих к Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, показывает, что не менее чем в 15% случаев, связанных с незаконным уголовным преследованием, нарушаются правила межотраслевой преюдиции, правоохранительными органами игнорируются судебные акты, ранее вынесенные в пользу предпринимателей вне рамок уголовного судопроизводства. В то же время по ряду уголовных дел наблюдается обратная ситуация, когда применение преюдиции сопровождается искаженным толкованием судебных решений.

Общественная экспертиза жалоб в адрес Уполномоченного о неправомерном уголовном преследовании, проводимая Центром общественных процедур «Бизнес против коррупции», выявляет типичные признаки заказного характера уголовных дел, когда к уголовной ответственности привлекается субъект предпринимательской деятельности по делу, по обстоятельствам которого существовал хозяйственный спор, уже решенный судом по существу. О возможной пристрастности представителей правоохранительных органов по подобного рода уголовным делам свидетельствует то обстоятельство, что в случаях, когда судебное решение по гражданско-правовому или налоговому спору было вынесено в пользу стороны, привлекаемой к уголовной ответственности, преюдиция игнорируется. Если же имеется решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции о факте наличия невыполненных обязательств со стороны лица, подвергающегося уголовному преследованию, то данный факт трактуется как доказательство его виновности в совершении преступления.

Несоблюдение принципа преюдиции является одним из обстоятельств, создающих существенную неопределенность в вопросе выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в части создания законодательных механизмов, исключающих возможность решения хозяйственного спора посредством уголовного преследования.

Формальное объяснение отказа от межотраслевой преюдиции представители правоохранительных органов и ученые — выходцы из правоохранительной системы усматривают в несовершенстве законодательства, в том, что принцип преюдиции, закрепленный в ст. 90 УПК РФ, заключается в обязательности установленных судом фактов и не распространяется на правовые оценки фактов. Уголовные дела имеют иной предмет доказывания и зачастую опираются на доказательства, не рассмотренные ранее арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Такая позиция в отношении межотраслевой преюдиции создает большую неопределенность в правоприменении и предполагает необычайную широту дискреционных полномочий, что в российском законодательстве в схожих случаях отнесено к коррупциогенным факторам<sup>19</sup>. В конечном итоге, признавая, что межотраслевая преюдиция должна создавать предпосылки, препятствующие уголовному преследованию лиц, в первую очередь по преступлениям, совершенным в сфере экономики, ее по факту рассматривают как неработающий правовой институт и соглашались с таким положением вещей.

В действительности принципы и правила применения межотраслевой преюдиции с высокой степенью определенности были закреплены в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ), в частности в Постановлении от 21 декабря 2011 г. № 30-П. Согласно правовым позициям КС РФ, для следствия обязательными являются не только выводы судов относительно установленных фактов, но и правовые оценки, данные судами правоотношениям, субъектом которых является подозреваемый/обвиняемый. Преодолеть правовые оценки, сделанные во вступивших в законную силу судебных актах, возможно, но только и исключительно через возбуждение уголовных дел по фактам

---

<sup>19</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

совершения преступлений против правосудия, в частности возбужденным по признакам фальсификации доказательств.

Игнорирование правовых позиций КС РФ дополнительно увеличивает потенциальные коррупционные риски. Важно принимать во внимание, что вследствие высокой латентности коррупции и незаинтересованности сторон коррупционных отношений в разглашении коррупционного сговора доказать наличие фактов коррупции при заказном уголовном преследовании одной из сторон хозяйственного спора в большинстве случаев не представляется возможным.

Отказ от применения межотраслевой преюдиции в том понимании, которое дано КС РФ, в значительном числе случаев связан со стереотипами правосознания, характерного для представителей правоохранительных органов, для которых механизм уголовного права как охранительной отрасли права может быть задействован сугубо по формальным основаниям даже в тех случаях, когда ранее судом установлено отсутствие объекта для такой охраны, т.е. установлено, что в материальных отношениях, урегулированных нормами регулятивных отраслей, никаких нарушений нет (по сути — отсутствует объект преступления). Это свидетельствует о серьезном сбое в восприятии российского права как единой системы с единой конституционной основой.

Преодоление такого рода стереотипного подхода невозможно только «изнутри» правоохранительной системы и требует глубокой методической работы с объединением усилий представителей правоохранительных органов, научного, экспертного, предпринимательского сообщества.

В этой связи представляется необходимым выявлять случаи игнорирования межотраслевой преюдиции (или ее неправомерного применения) посредством включения данного нарушения в правоприменительной практике в карты коррупционных рисков правоохранительных органов и судов.

Отдельного внимания заслуживают ситуации, когда преюдиция не является межотраслевой и противоправно не применяется в одном и том же типе судопроизводства (уголовном, арбитражном, гражданском, административном). Это нарушение явное, оно не может быть оправдано никакими «научными» или «законодательными» проблемами. Здесь нельзя говорить ни о чем, кроме как о заведомо предвзятом отношении суда к разрешению спора. Конечно, случаи, когда обстоятельства, установленные судом по одному из споров, не признаются при разрешении

иною спора между теми же сторонами, встречаются не так часто. Но если они все же имеют место, то это явный коррупционный риск, и не принимать его во внимание (при оценке деятельности судов) нельзя.

В связи со всем вышеизложенным представляется важным обратить внимание на опыт Казахстана, в правоприменительной практике которого стремятся реализовать модели, препятствующие разрешению имущественных споров через механизмы уголовного преследования, и, в частности, проводят идею приоритета решений по гражданским и налоговым спорам перед уголовным преследованием. В частности, в соответствии с Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 89 правоохранными органами не регистрируются заявления о преступлениях (и не начинается уголовное преследование) в отсутствие сведений:

а) о нарушениях действующего законодательства, об ущербе, существенном вреде либо незаконном доходе, подтвержденными актами проверок, ревизий, аудита и другими, когда их наличие является обязательным признаком уголовного правонарушения;

б) о нарушениях, основанных на неисполнении, ненадлежащем исполнении гражданско-правовых сделок, совершенных в письменной форме и не признанных судом недействительными, мнимыми или притворными;

в) по которым имеется гражданско-правовой или налоговый спор, рассматриваемый в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

г) о нарушениях в сфере налогового законодательства без приложения акта налоговой проверки, в выводах которого содержатся достаточные данные, указывающие на наличие признаков уголовного правонарушения.

Использование подобной модели правоприменения в нашей стране позволит устранить ряд предпосылок для коррупции в правоохранных органах, связанных с попытками разрешения хозяйственных споров в пользу одной из сторон посредством заказных уголовных дел. Использование некорректируемых, прозрачных механизмов обратной связи с общественными институтами поможет обеспечить в таких случаях неотвратимость наказания за нарушение принципов применения межотраслевой преюдиции.

Необходимо учесть, что создание цифровой платформы для формирования современных механизмов взаимодействия и налаживания обратной связи правоохранных органов и про-

кураторы с общественными институтами и бизнесом потребует времени на разработку, равно как и формирование карт коррупционных рисков правоохранительных органов. В этой связи целесообразно использовать уже существующие каналы взаимодействия с общественными институтами. Следует сопроводить их использование уточненным регламентом, который включает меры реагирования на информацию о неправомерном использовании преюдиции, рассматривая такие случаи как проявление коррупционного риска.

#### **4. Роль взаимодействия с общественными институтами в предупреждении коррупции в судах**

Подходы к изучению и преодолению коррупции в судебной системе значительно отличаются от подходов к изучению и преодолению коррупции в иных ветвях власти, что связано с рядом обстоятельств.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг. Верховному Суду Российской Федерации и Судебному департаменту при Верховном Суде поручено обеспечить проведение комплекса мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений в судебной системе.

«Чистота рядов» в судебной системе является важнейшим вопросом антикоррупционной политики, потому что Конституция Российской Федерации наделила судей особым неприкосновенным статусом и широтой дискреционных полномочий, вытекающих из конституционной природы правосудия. Поэтому широту дискреции нельзя формально относить к понятию коррупционного риска, хотя для других органов государственной власти она таким риском признается. Вместе с тем контроль со стороны квалифицированных и просвещенных представителей гражданского общества необходим для того, чтобы широта дискреционных полномочий судей не использовалась в коррупционных целях.

Принимая во внимание разницу в типах судопроизводства, из сферы коррупционных рисков заведомо следует исключить конституционное правосудие, а также деятельность Пленума Верховного Суда по подготовке соответствующих постановлений и деятельность научно-консультативных советов. Также с точки зре-

ния методологии следует разделять деятельность аппаратов судов и деятельность судей по отправлению правосудия. Для последней важно учитывать принципиальное различие между судопроизводством по делам, разрешаемым по правилам Арбитражного процессуального и Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также уголовным делам, рассматриваемым в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Именно в последней сфере судопроизводства коррупционные риски особенно велики.

Деликатный подход к этой теме необходим еще и потому, что состояние общественного мнения об уровне коррупции в судах не может быть достоверным индикатором судебной коррупции по целой категории дел. В первую очередь это касается хозяйственных споров, поскольку проигравшая сторона, как правило, никогда не винит в проигрыше саму себя (хотя в подавляющем большинстве случаев причиной проигрыша является слабость изначальной правовой позиции или некомпетентность судебных представителей) и считает отрицательный результат дела следствием сговора между своими оппонентами и судом. Вместе с тем полностью исключить влияние коррупционных факторов на вынесение судебных решений нельзя. О наличии коррупционных рисков могут свидетельствовать данные мониторинга за определенный период, отражающие общее количество вынесенных каждым судьей (или с участием каждого судьи) решений, не устоявших в процессе обжалования в вышестоящих судебных инстанциях. Если количество таких решений по конкретным судьям или судебным коллегиям значительно выбивается из общего числа, то это должно быть основанием для отнесения данного судьи к определенной группе коррупционного риска для последующего учета, в числе прочих обстоятельств, при рассмотрении квалификационными коллегиями судей вопросов, связанных с данным судьей.

Нарушение судьями как государственными служащими правил декларирования сведений об их доходах и расходах, доходах и расходах членов их семей также никак не может влиять на выявление признаков коррупции при осуществлении правосудия по конкретным делам. Однако признаки незаконного обогащения судей должны особенно тщательно изучаться. Совокупность фактов превышения имущества и крупных расходов над официальными доходами с заметно большим по сравнению с другими судьями количеством решений, которые были успешно обжалованы в выше-

стоящих инстанциях, должна означать отнесение таких судей к группе более высокого коррупционного риска.

Выявление факта коррупции через поимку с поличным при передаче денег (взятке), которая широко используется в отношении иных государственных служащих, не может считаться эффективным методом выявления коррупции в судебной системе, поскольку возможность оперативно-розыскных действий в отношении судей существенно ограничена действующим законодательством (ч. 7 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»). Тем не менее заинтересованные лица могут обратиться с коррупционными предложениями к судье через родных и близких знакомых либо через должностных лиц, которые могут выйти на судью с внепроцессуальным обращением. В этом отношении действенной антикоррупционной мерой, которую важно сделать обязательной для всех судов, является практика обязательного опубликования Арбитражными судами всех писем с внепроцессуальными обращениями. Для стимулирования выявляемости коррупции в судебной системе важно создавать такие условия для защиты заявителей о коррупции, которые будут способствовать информированию о готовящихся или совершенных актах передачи взятки или иных способах подкупа судей.

По этим причинам в основу методологии выявления коррупционных рисков при осуществлении правосудия по конкретным делам должны быть положены иные группы фактов и обстоятельств. Первую группу условно можно назвать «формальные обстоятельства», вторую — «содержательные обстоятельства».

К числу формальных можно отнести обстоятельства, которые дают основания предполагать отсутствие независимости и беспристрастности в распределении дел между судьями, несоразмерно короткий срок судебного заседания, создание фактических препятствий для своевременного ознакомления участников процесса с материалами судебных дел и т.п. Такие факты необходимо фиксировать.

К числу содержательных обстоятельств прежде всего следует отнести прямое нарушение судом норм материального и процессуального права, подтвержденное судом вышестоящей инстанции. Это маркер коррупционных рисков самого общего, базового характера. Однако можно выделить и комплекс более частных коррупционных рисков, перечень которых не будет закрытым из-за изменяющегося законодательства и судебной практики.

Наиболее явно свидетельствуют о наличии коррупционных рисков нарушения правил подсудности и подведомственности. Четко прослеживаются коррупционные риски в случаях игнорирования руководящих разъяснений высших судебных органов: Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Коррупционные риски высоки в тех случаях, когда судебное толкование правовых норм отличается от устоявшегося и доминирующего в правовой науке. Свидетельствует о наличии коррупционных рисков несоблюдение правил о преюдиции, если обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом, игнорируются при рассмотрении иного спора между теми же сторонами. Крайне высока вероятность коррупции при нарушении межотраслевой преюдиции, о чем сказано выше.

К коррупционным рискам следует отнести случаи немотивированных отказов от удовлетворения ходатайств, в том числе в истребовании, приобщении доказательств, обосновывающих правоту позиции одной из сторон, отказа в назначении экспертизы, отсутствия в судебном акте оценки доказательств или их части, на которые ссылались участники дела, любые иные пороки в мотивированности судебного акта.

Исполнение обязанности мотивировать решение указанием конкретных фактов, которые могут быть в дальнейшем проверены по существу, отличает правосудное решение от произвольного и необоснованного.

Правоведы, изучающие проявления коррупции при правоприменении, в качестве коррупционного риска выделяют так называемую логику стены — ситуацию, при которой от инстанций процессуального контроля поступает своеобразный сигнал о том, что определенные нарушения закона правоприменителем допустимы и ненаказуемы, сигнал, дающий правоприменителю «свободу от закона» при вынесении решения по делу.

Преодоление «логики стены», а также иных коррупциогенных факторов в судебной системе требует широкого вовлечения представителей деловой и научной общественности в обсуждение и выработку путей преодоления ошибочной и коррупциогенной практики. Это можно обеспечить в том числе через участие в научно-консультативных советах судов, квалификационных коллегиях, экзаменационных комиссиях по приему квалификационных экзаменов на должности судей, рабочих группах по разработке

проектов постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, использование заключений ученых правоведов в статусе «друг суда» при рассмотрении дел Конституционным Судом Российской Федерации.

Для достижения антикоррупционного эффекта важно не допускать, чтобы к участию в таких советах, коллегиях и комиссиях в качестве представителей общественности (в том числе научной) из года в год привлекались одни и те же лица, сотрудники одних и тех же образовательных, научных и экспертных организаций. Разумная ротация представителей общественности, безусловно, необходима.

Для минимизации коррупционных рисков в судебной системе необходимы современные каналы обратной связи с общественными институтами. В то же время необходимо предусмотреть, чтобы такие каналы обратной связи не использовались недобросовестными заявителями для жалоб и заявлений в отношении судей как способ воздействия на их независимость и беспристрастность. Высокий уровень коррупционных рисков должен учитываться при рассмотрении квалификационными коллегиями вопроса о прекращении полномочий судьи за многочисленные отмены судебных актов и дисциплинарные нарушения, выявленные в процессе проведения такой оценки.

Коррупционные риски напрямую связаны с понятием недобросовестности в деятельности судьи. Поскольку дисциплинарный проступок, за который может быть применена мера в виде прекращения полномочий судьи, выражается в недобросовестном и некомпетентном исполнении профессиональных обязанностей, грубом систематическом нарушении требований процессуального и материального права при рассмотрении уголовных, гражданских и административных дел, коррупционные риски должны обязательно учитываться квалификационными коллегиями судей при решении вопросов прекращения полномочий.

## **5. Защита бизнеса как заявителя о коррупции**

Во исполнение п. 13 Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на 2017–2018 гг. (поручение Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № ИШ-П2-211) Правительством Российской Федерации был разработан и внесен

в Государственную Думу Российской Федерации Проект Федерального закона № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон “О противодействии коррупции” в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях».

Законопроект предусматривает ряд мер по защите заявителей (уведомителей) о коррупции, но только лишь в отношении лиц, объединенных в группу «публичные инсайдеры», т.е. замещающих должности в государственном органе, Центральном банке Российской Федерации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в государственной корпорации (компании).

Таким образом, из-под защиты специального правового механизма был выведен широкий круг заявителей, не относящихся к числу государственных служащих, или работников юридических лиц, выполняющих отдельные публичные функции.

С одной стороны, такого рода модель (когда защиту получают лишь государственные служащие и работники юридических лиц, выполняющих публичные функции) применяется в ряде стран, к примеру, в Бельгии, однако очевидно, что одна из главных государственных целей защиты заявителей о коррупции — стимулировать уведомления о коррупции со стороны максимально широкого круга лиц — при такой модели не реализуется.

Уведомители о коррупции, не являющиеся «инсайдерами» в государственных структурах и юридических лицах, наделенных публичными полномочиями, таким образом, могут получить специальную защиту лишь в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», но рамки этого закона достаточно тесные, решение об осуществлении государственной защиты принимают суд (судья), начальник органа дознания, руководитель следственного органа или следователь с согласия руководителя следственного органа, в производстве которых находится заявление (сообщение) о преступлении либо уголовное дело. Эти лица обладают широкой дискрецией при решении вопроса о применении мер государственной защиты, что, естественно, снижает уверенность уведомителей о коррупции в том, что решение о защите будет принято и окажется эффективным по набору мер.

Таким образом, в настоящее время сохраняется актуальный уже много лет комплекс причин, по которым граждане Российской

Федерации не спешат становиться заявителями о коррупции: отсутствие реальной заинтересованности в огласке фактов коррупции, обеспечение обоснованности и добросовестности заявлений о фактах коррупции, сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, факта в качестве коррупционного, боязнь мести со стороны обличаемого лица, возможность нанесения ущерба заявителю в размере, превышающем пользу раскрытия факта коррупции, возможность отрицательного отношения к заявителям о коррупции со стороны окружающих лиц.

В соответствии с правовыми позициями ЕСПЧ, выделившего ряд критериев, которым должно соответствовать раскрытие информации о коррупции, чтобы на него распространялись положения, касающиеся защиты заявителей, при раскрытии информации заявитель должен действовать добросовестно и исходя из уверенности в достоверности информации и в заинтересованности общества в ее раскрытии; раскрытие соответствующей информации должно быть единственным эффективным способом воспрепятствовать нарушению, о котором уведомляет заявитель.

Статьей 306 УК РФ предусматривается уголовная ответственность за заведомо ложный донос в совершении преступления.

Статьей 128.1. УК РФ предусматривается уголовная ответственность за клевету, т.е. за распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

Вследствие этого, принимая во внимание отсутствие намерения законодателя на текущий момент обеспечить защиту прав заявителей, не являющихся инсайдерами в государственных органах и организациях, наделенных публичными полномочиями, а также высокие риски уведомителей о коррупции, не являющихся специалистами в правовых вопросах, получить встречное обвинение в заведомо ложном доносе или клевете, особое значение приобретает защита таких заявителей посредством квалифицированного юридического консультирования и последующей защиты их прав в ситуации, когда они все же становятся объектом преследования.

В Законопроекте № 286313-7 предусматривается правило, по которому все заявители о коррупции (вне зависимости от того, относятся они к категории внешних или внутренних («инсайдеры»)) имеют право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Россий-

ской Федерации». Однако до настоящего времени эффективность такой бесплатной юридической помощи объективными данными не подтверждена, полноценные статистические данные на этот счет отсутствуют. Следовательно, снижение рисков заявителей, консультирующихся бесплатно в соответствии с данным законом, нельзя считать объективно доказанным.

Эффективная правозащита, способная сопровождать заявителей о коррупции на протяжении достаточно продолжительного периода времени, борьба за его права, как показывает практика, возможна лишь с привлечением усилий некоммерческих организаций и государственных правозащитников. В сфере предпринимательства такая правозащита возможна силами общественных организаций, объединяющих субъектов предпринимательской деятельности, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации (Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации). Применительно к бизнес-омбудсменам наделение их этой дополнительной функцией потребует внесения изменений в законодательно определенный перечень их полномочий, обеспечения реальной независимости их аппаратов, которые должны находиться в исключительном подчинении бизнес-омбудсменов с соответствующим независимым механизмом бюджетного финансирования, создания специальных информационных ресурсов, объединенных в единую систему, для формирования единой базы сообщений о коррупции в бизнесе, карт коррупционных рисков и статистики проявления таких рисков в разрезе как минимум субъектов Российской Федерации.

Отдельной проблемой, в случае признания необходимости развития и совершенствования законодательства о защите заявителей о коррупции, будет соотношение бюджетных затрат на защиту заявителей о коррупции и выгоды, получаемой государством от реализации информации из таких сообщений. Такой баланс может обеспечить система принятия анонимных заявлений о коррупции, поскольку анонимность в наилучшей степени обеспечивает защиту заявителя от возможной мести и не требует серьезных затрат на последующую физическую защиту, изменение внешности, места работы, места жительства и т.п. Однако, принимая во внимание чрезвычайно высокий риск злоупотребления анонимностью для сутяжничества, сведения личных счетов и даже психические отклонения у отдельных заявителей, такая система должна пред-

полагать право, но не обязанность государственного органа, получающего анонимные заявления, их рассмотрения по существу. Представляется, что негативный эффект от необоснованного уклонения в рассмотрении анонимных заявлений будет заведомо ниже, чем негативный эффект от обязательного рассмотрения всех анонимных жалоб.

В качестве примерной технической основы для такого рода анонимного «контакта» можно рассмотреть ресурсы, уже используемые для сообщений о нарушениях бюджетных и финансовых интересов ЕС. Заявления — в том числе анонимные — о коррупции и мошенничестве в этой сфере теперь принимаются через Интернет. Новая электронная структура — «Система уведомления о мошенничестве» (FNS) — упрощает процедуру уведомления Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) о подозрительных случаях и делает ее более безопасной для бдительных граждан и должностных лиц ЕС.

Современные технические средства защиты, с одной стороны, гарантируют информантам абсолютную анонимность, с другой — позволяют им при желании вступать в диалог с расследователями OLAF. Раскрыть личность человека, пожелавшего остаться анонимом, не может никто — ни в бюро OLAF, ни за его пределами. Система устроена наподобие «слепого» почтового ящика, через который две стороны обмениваются сообщениями. Расследователям OLAF это помогает оценивать достоверность анонимных заявлений о коррупции и мошенничестве, при этом обмануть систему становится гораздо сложнее. В то же время система позволяет потенциальным информантам, пока не решившимся на прямой контакт с OLAF, установить диалог с опытными расследователями.

## **6. Взаимодействие с общественными институтами при проведении антикоррупционной экспертизы**

Взаимодействие с общественными институтами в сфере противодействия коррупции предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. Согласно Плану, взаимодействие должно осуществляться по различным направлениям, и в том числе на этапе проведения антикоррупционной экспертизы. Значительную роль в организации такого взаимодей-

ствия на данном этапе могут играть Генеральная прокуратура и Министерство юстиции Российской Федерации, поскольку данные органы наделены полномочиями для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов.

НИУ ВШЭ тесно взаимодействует с Генеральной прокуратурой по поручениям Президента Российской Федерации в рамках реализации Национального плана по данному вопросу. Разработаны предложения по механизмам взаимодействия государственных органов с представителями общественности. Объективная невозможность должностных лиц, проводящих экспертизу, иметь глубокие экспертные познания по широчайшему спектру сфер правоотношений предопределяет необходимость коммуникации с представителями общественных организаций и ассоциаций, чья деятельность непосредственно связана с правоотношениями, на которые направлено регулирование нормативных правовых актов, являющихся предметом антикоррупционной экспертизы.

НИУ ВШЭ предлагает создавать экспертные советы по антикоррупционной экспертизе из представителей профильных общественных организаций в рамках конкретной сферы правоотношений с целью выявления в нормативных актах (и их проектах) коррупциогенных факторов и получения аргументированных предложений по их устранению и минимизации. Такие экспертные советы целесообразно создавать при органах власти, которые в соответствии с федеральным законом проводят антикоррупционную экспертизу: при Генеральной прокуратуре и Минюсте и их территориальных структурных подразделениях. Авторитетные научно-исследовательские университеты могут оказывать методическое сопровождение деятельности таких советов и привлекать к их работе независимых антикоррупционных экспертов.

В Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» был закреплен институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее — НПА) — самое яркое проявление феномена взаимодействия общественности и государства в вопросе противодействия коррупции. Стоит отметить, что еще с 2006 г. независимая антикоррупционная экспертизы НПА стала активно развиваться в субъектах Российской Федерации на основе регионального законодательства.

Начиная с 2009 г. Минюст России выдал свидетельства об аккредитации на проведение независимой антикоррупционной экс-

пертизы НПА и их проектов 2502 физическим лицам и 411 организациям (юридическим лицам).

Следует отметить, что распределение независимых экспертов не коррелирует с численностью населения в регионах, в которых они получали аккредитацию (табл. 2)

**Таблица 2.** Количество независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России

Регион	Независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России с 2009 по 2019 г.	
	Физические лица	Юридические лица
Алтайский край	14	3
Амурская область	11	1
Архангельская область	12	0
Астраханская область	12	2
Белгородская область	11	4
Брянская область	12	1
Владимирская область	22	1
Волгоградская область	47	6
Вологодская область	21	2
Воронежская область	23	7
Москва	450	145
Санкт-Петербург	149	27
Еврейская автономная область	1	0
Забайкальский край	8	1
Ивановская область	3	1
Иркутская область	29	6
Кабардино-Балкарская Республика	4	0
Калининградская область	34	4

Регион	Независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России с 2009 по 2019 г.	
	Физические лица	Юридические лица
Калужская область	8	2
Камчатский край	22	5
Карачаево-Черкесская Республика	6	1
Кемеровская область	20	1
Кировская область	15	1
Костромская область	6	2
Краснодарский край	89	7
Красноярский край	21	5
Курганская область	11	4
Курская область	22	6
Ленинградская область	17	0
Липецкая область	16	2
Магаданская область	11	2
Московская область	165	5
Мурманская область	27	2
Ненецкий автономный округ	27	1
Нижегородская область	42	4
Новгородская область	7	3
Новосибирская область	50	5
Омская область	34	1
Оренбургская область	23	1
Орловская область	5	3
Пензенская область	25	3
Пермский край	24	4

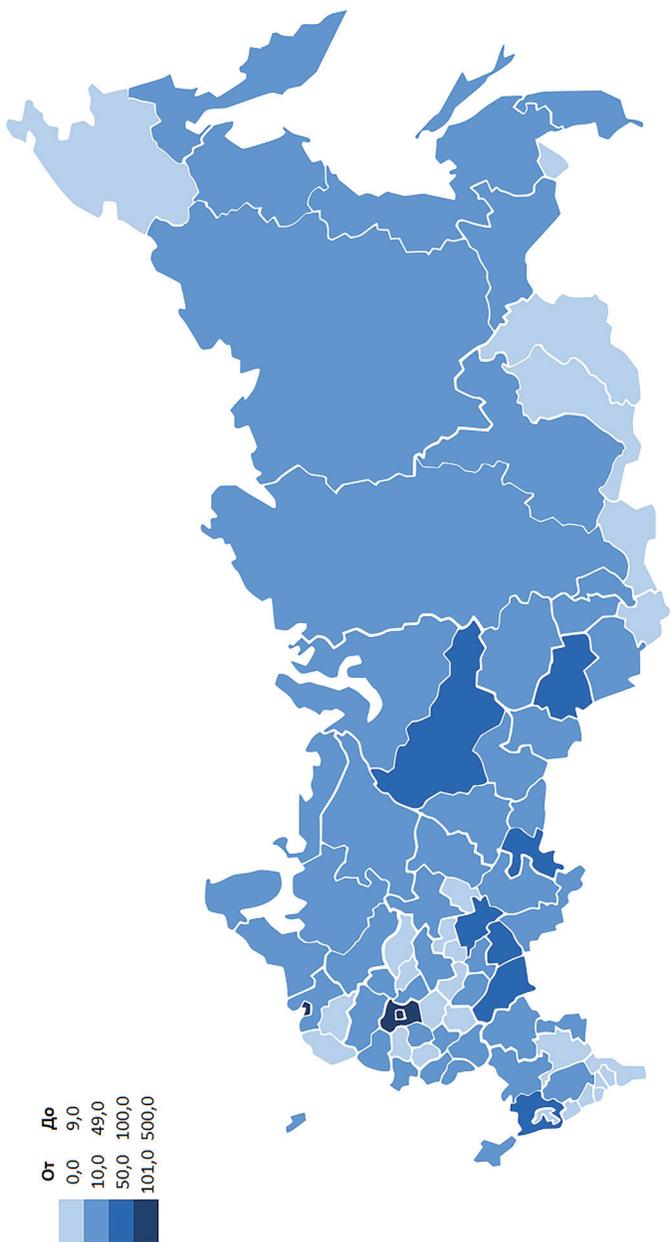
Продолжение табл. 2

Регион	Независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России с 2009 по 2019 г.	
	Физические лица	Юридические лица
Приморский край	48	4
Псковская область	7	1
Республика Адыгея	6	0
Республика Алтай	4	0
Республика Башкортостан	42	3
Республика Бурятия	9	3
Республика Дагестан	4	1
Республика Ингушетия	3	2
Республика Калмыкия	9	1
Республика Карелия	14	2
Республика Коми	18	0
Республика Крым	25	1
Республика Марий Эл	9	2
Республика Мордовия	7	1
Республика Саха (Якутия)	10	7
Республика Татарстан	91	8
Республика Тыва	0	2
Республика Удмуртия	2	0
Республика Хакасия	10	1
Республика Чувашия	2	0
Ростовская область	41	5
Рязанская область	8	3
Самарская область	51	10
Саратовская область	69	2

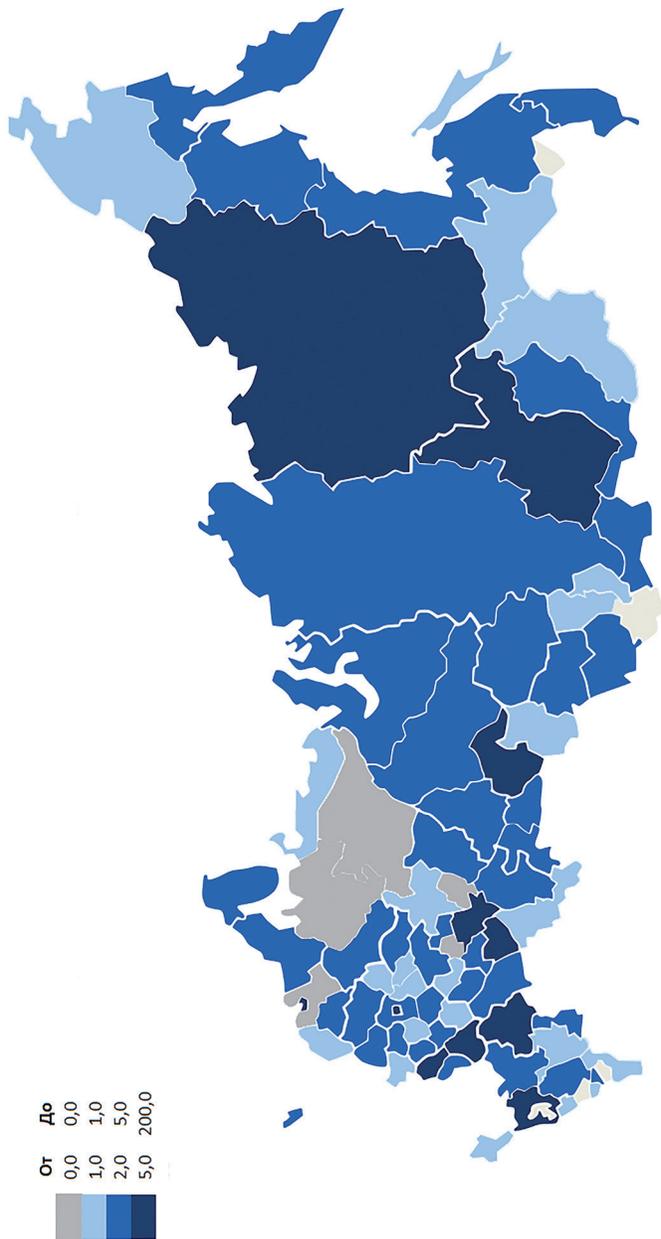
Регион	Независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России с 2009 по 2019 г.	
	Физические лица	Юридические лица
Сахалинская область	23	1
Свердловская область	40	4
Северная Осетия-Алания	1	1
Смоленская область	24	3
Ставропольский край	46	3
Тамбовская область	9	1
Тверская область	12	4
Томская область	12	2
Тульская область	18	1
Тюменская область	36	7
Ульяновская область	29	4
Хабаровский край	29	2
ХМАО	60	3
Челябинская область	54	2
Чеченская Республика	4	0
Чукотский автономный округ	0	1
Ямало-Ненецкий автономный округ	29	2
Ярославская область	21	1
Севастополь	5	0

Прошедшее десятилетие показало, что первоначальный оптимизм в отношении независимой антикоррупционной экспертизы во многом не оправдался. Исследования экспертов НИУ ВШЭ указывают на то, что в масштабах страны за время своего существования институт независимой антикоррупционной экспертизы

**Рис. 6.** Количество независимых экспертов (*физических лиц*), аккредитованных Минюстом России на проведение независимой АКЭ НПА, по состоянию на март 2019 г.



**Рис. 7.** Количество независимых экспертов (*юридических лиц*), аккредитованных Минюстом России на проведение независимой АКЭ НПА, по состоянию на март 2019 г.



не продемонстрировал высоких результатов в сфере противодействия коррупции. Количество заключений, подготовленных независимыми экспертами, существенно меньше количества самих независимых экспертов. Те же заключения, которые готовятся специалистами данной сферы, часто игнорируются органами власти, в том числе из-за неверного их составления и оформления. Деятельность независимых экспертов, за небольшими исключениями, разобщена и недостаточно организована. Научно-исследовательские центры периодически предлагают различные варианты «реанимации» независимой антикоррупционной экспертизы. Наши сотрудники тоже разработали показатели и критерии мониторинга проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В настоящее время заключения независимых антикоррупционных экспертов — физических лиц часто остаются без ответа со стороны ведомства — разработчика соответствующего нормативного правового акта, а сами результаты антикоррупционной экспертизы не учитываются при его доработке. Это отчасти связано с тем, что квалификация отдельных независимых экспертов не всегда высокая, и статус такого заключения в глазах разработчиков недостаточен значимый. В то же время по экспертным заключениям, направляемым крупными авторитетными организациями, в большинстве случаев поступает ответ от ведомства-разработчика, содержащий информацию об устранении ряда выявленных коррупциогенных факторов. Доверие к качеству антикоррупционной экспертизы в этом случае существенно выше.

Институционализация антикоррупционной экспертизы необходима также для повышения качества и авторитетности экспертных заключений. Это может быть реализовано посредством создания некоммерческой организации, объединяющей аккредитованных экспертов по антикоррупционной экспертизе, — например, в форме некоммерческого партнерства (ввиду возможности членства как юридических, так и физических лиц).

На федеральном уровне стоит рассмотреть вопрос о создании соответствующего общественного института в организационно-правовой форме некоммерческого партнерства или общественной организации, например, Национальной палаты антикоррупционных экспертов или Национальной ассоциации антикоррупционных экспертов. Целесообразно также сформировать аналогичные организации на региональном и муниципальном уровне (для крупных муниципальных образований). Эти организации могли бы

входить в национальную некоммерческую организацию в качестве ее коллективных членов. Для членов данных организаций целесообразно разработать Этический кодекс или Хартию антикоррупционных экспертов, где были бы установлены этические требования к экспертам, например, такого содержания:

- недопустимость конфликта интересов эксперта в связи с аффилированностью с органом власти — разработчиком нормативно-правового акта, должностными лицами органа власти — разработчика нормативно-правового акта;
- недопустимость использования антикоррупционной экспертизы для подготовки «притворных заключений», позволяющих сохранить коррупциогенные факторы в нормативно-правовом акте на основании того, что формально экспертиза проведена и не выявила коррупциогенных факторов;
- недопустимость злоупотребления правом посредством многократного дублирования направляемых экспертных заключений или их несоответствия утвержденной методике проведения антикоррупционной экспертизы.

Подобная некоммерческая организация при содействии со стороны научного сообщества и вузов могла бы разработать предложения по перечню возможных экспертных областей (сфер) аккредитации экспертов, совершенствованию методологии проведения антикоррупционной экспертизы, содействовать организации обучения экспертов, проводить практикумы во коллегиальному обсуждению подготовленных экспертных заключений и др. Дифференциация экспертных областей для антикоррупционной экспертизы будет способствовать специализации деятельности экспертов и повышению их квалификации.

Одной из важных задач такой организации могло бы стать информационно-коммуникационное обеспечение деятельности независимых антикоррупционных экспертов: обеспечение публикации в сети Интернет поступивших заключений и результатов их рассмотрения — со ссылками на страницы сайтов, на которых опубликованы сами проекты нормативных правовых актов, ранее размещенные для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Такая деятельность организации будет способствовать повышению статуса экспертных заключений и авторитета независимой антикоррупционной экспертизы, а также прозрачности принятия решений органами власти при рассмотрении результатов экспертизы.

В настоящее время аккредитованный эксперт при проведении независимой антикоррупционной экспертизы, как правило, опирается исключительно на собственные знания. Каких-либо консультаций с представителями гражданского общества в той сфере, правоотношения в которой затрагивает соответствующий нормативный акт, он обычно не проводит.

Представляется целесообразным содействовать коммуникациям между аккредитованными экспертами, с одной стороны, и общественными объединениями (граждан и организаций) и отраслевыми ассоциациями (объединениями) предпринимателей и других социальных групп, с другой стороны. Это позволит не только повысить компетентность аккредитованных экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы, но и решить проблему фактического отсека института гражданского общества от участия в антикоррупционной экспертизе в случае отсутствия у них аккредитации.

В качестве механизма, стимулирующего некоммерческие и общественные объединения к получению аккредитации по антикоррупционной экспертизе или к совместной работе с аккредитованными экспертами, может служить участие в деятельности экспертных советов при органах власти, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы (Минюст, Генеральная прокуратура). Экспертные советы при центральных аппаратах данных органов власти могли бы заниматься независимой антикоррупционной экспертизой федерального законодательства, а экспертные советы при территориальных подразделениях — экспертизой региональных и местных нормативно-правовых актов (их проектов).

Необходимость создания экспертных советов следует закрепить законодательно путем внесения соответствующих изменений в законодательство.

Экспертные советы по антикоррупционной экспертизе не должны создаваться при органах власти — разработчиках нормативных правовых актов, чтобы избежать конфликта интересов и обеспечить независимость экспертов от ведомственных интересов. Условиями для получения статуса члена экспертных советов должны быть представительство организаций, а не физических лиц (за исключением аккредитованных антикоррупционных экспертов), и ротация неработающих членов экспертных советов.

Механизмы взаимодействия с бизнес-сообществом в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ) — яркий пример того, как выстроенная коммуникация и наличие мотивации у представи-

телей общественности позволяют выявить в законодательстве избыточные и затратные требования. Имплементация некоторых элементов такого взаимодействия в организацию антикоррупционной экспертизы существенно повысит выявляемость коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах.

## **7. Интегрирование механизмов обратной связи с общественными институтами и бизнесом в цифровые платформы**

Использование системных решений в рамках борьбы с коррупцией предлагалось Президентом Российской Федерации еще в 2012 г. в предвыборной статье, на основании которой были разработаны майские указы президента. В статье отмечалось, что проблема коррупции — это «проблема прозрачности и подконтрольности обществу институтов государства», и для ее решения «мы должны добиться, чтобы репутационные, финансовые, материальные и другие риски делали бы коррупцию невыгодной»<sup>20</sup>. Данные задачи были трансформированы в конкретные поручения правительству и зафиксированы в Указе Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в рамках которых должны быть реализованы следующие меры:

- подготовка предложений по внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей лицами, чья деятельность связана с коррупционными рисками, уточнение перечня таких должностей<sup>21</sup>;
- установление дополнительных требований о раскрытии должностными лицами сведений о доходах и расходах;
- внедрение новых принципов ротации госслужащих<sup>22</sup> и др.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» поставлены задачи

<sup>20</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

<sup>21</sup> Перечень таких должностей установлен Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557.

<sup>22</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

сокращения возможностей для коррупционных проявлений, в том числе правоохранительными и судебными органами, а именно:

- исключить широко практикующуюся возможность решения хозяйственного спора посредством уголовного преследования;
- подготовить предложения, направленные на обеспечение реализации принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений.

Для защиты прав предпринимателей, в том числе от коррупционных проявлений, был создан институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющий деятельность на федеральном и региональном уровне.

Поручения главы государства оказались частично выполнены, во многом — формально. Был скорректирован перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками<sup>23</sup>, введено требование о представлении сведений о расходах отдельными должностными лицами<sup>24</sup>, скорректированы требования о предоставлении сведений о доходах<sup>25</sup>.

Однако эффект, заложенный в статье (абсолютная прозрачность деятельности чиновников, создание репутационных, финансовых, материальных и других рисков), не был достигнут. Прежде всего, это произошло из-за отсутствия детально разработанной системы оценки коррупционных рисков для каждой должности и отсутствия системы мониторинга совершения должностным лицом действий коррупционной направленности. Должности, замещение которых связано с коррупционными рисками, а также перечень коррупционно опасных функций государственных органов утверждались без обсуждения с представителями общественности, а для многих государственных органов отсутствуют действенные инструменты выявления коррупционных рисков в деятельности должностного лица.

В указах № 596 и № 601 не были заложены показатели (индикаторы), напрямую характеризующие исполнение поручения.

Одним из наиболее эффективных механизмов борьбы с коррупцией является «обратная связь» с общественными институтами.

---

<sup>23</sup> Изменения в Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 вносились семь раз, в том числе в части расширения перечня государственных органов (например, включены должности в Росгвардии, Главном управлении специальных программ Президента РФ).

<sup>24</sup> Принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ.

<sup>25</sup> Принят ряд федеральных законов в части расширения перечня органов, предоставляющих сведения, конкретизирован состав сведений.

В майских указах также ставились задачи совершенствования инструментов взаимодействия с обществом для улучшения государственного управления: развитие системы оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативных актов на предпринимательскую деятельность, формирование системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов<sup>26</sup>.

О необходимости использования современных информационных технологий для получения «обратной связи» от общества в правоохранительной сфере и в контрольно-надзорной деятельности за последние несколько месяцев не раз говорил Президент Российской Федерации.

Инициатива президента создать специальную цифровую платформу, с помощью которой предприниматели смогут делать публичной информацию о давлении на бизнес, а также добиться рассмотрения вопроса по существу<sup>27</sup>, напрямую касается деятельности правоохранительных ведомств — МВД, ФСБ, Следственного комитета, а также Генпрокуратуры как надзорного органа, которые должны подготовить регламент работы с обращениями предпринимателей.

Очевидно, что давление на бизнес со стороны правоохранительных органов напрямую связано с коррупцией, поскольку совершать явные нарушения законодательства при осуществлении должностным лицом правоохранительных органов коррупционно опасных функций едва ли возможно без соответствующей мотивации в виде превалирования корыстных интересов над интересами государственной и правоохранительной службы.

Применительно к деятельности контрольно-надзорных органов в октябре 2018 г. в рамках предпринимательского форума «ОПОРЫ России» президент отметил необходимость обеспечить максимальную прозрачность, открытость их деятельности. По итогам было поручено создать механизм обратной связи для получения в онлайн-режиме информации от субъектов малого и среднего предпринимательства о результатах проверок и нарушениях, допущенных при их проведении<sup>28</sup>.

Оба поручения президента в настоящее время в проработке, срок исполнения — декабрь 2019 г.

---

<sup>26</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», п. 2, пп. «а» и «д».

<sup>27</sup> <<http://kremlin.ru/events/president/news/59863>>.

<sup>28</sup> <<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59145>>.

Создание механизмов обратной связи с общественными институтами по вопросам противодействия незаконному давлению на бизнес находится в повестке работы большинства ключевых государственных органов. Так, на вышеупомянутом заседании Коллегии МВД 28 февраля Президент Российской Федерации в очередной раз отметил необходимость создания нового современного и действенного подхода к вопросу противодействия коррупции<sup>29</sup>. Такой подход в полной мере соотносится с использованием современных технологий для получения обратной связи от общественных институтов и граждан.

Как указывалось выше, Следственный комитет недавно реализовал указание президента о создании канала информирования для сообщений о давлении на бизнес — в виде телефонной «горячей линии» для сообщений о таком давлении, что позволило выполнить данное указание скорейшим образом. Однако следует отметить, что создание формального механизма обратной связи от представителей общественности посредством приема обращений таким несовременным и нетехнологичным способом проблемы не решает, эффективность такого решения неочевидна ввиду серьезной проблемы дозвониться на «горячую линию». Кроме того, само телефонное обращение не позволяет получить информацию в необходимом объеме, обеспечить ее достоверную фиксацию и контролировать принятие адекватных мер реагирования сотрудниками. Может сказаться эффект коммуникационных помех или «испорченного телефона», когда заявитель не сможет донести до сотрудника «горячей линии» суть проблемы. Исследования психологов свидетельствуют о том, что в устной речи человек воспринимает не более 30% информации и по-своему интерпретирует полученные данные.

В современном мире подавляющее большинство людей пользуются Интернетом и электронной почтой, а для предпринимателей это является необходимостью. В этой связи целесообразно оперативно создать канал электронного взаимодействия, например, через адрес электронной почты на основании анкеты, размещенной на сайте. Как временная мера такой способ решения вопроса был бы более предпочтительным.

Несколько более эффективным решением представляется также упомянутый выше прямой канал связи для предпринимателей, организованный в прокуратуре в 2016 г. в виде специального адреса

---

<sup>29</sup> <<http://kremlin.ru/events/president/news/59913>>.

электронной почты для приема жалоб предпринимателей. Однако важно, что только электронным адресом дело не ограничилось. Генеральный прокурор утвердил специальный регламент рассмотрения сообщений, поступающих на адрес электронной почты<sup>30</sup>. Такой способ работы с заявителями, безусловно, более эффективный, но важно учитывать, что в данном алгоритме большая роль при работе с обращениями предпринимателей отводится личному усмотрению руководства соответствующего подразделения прокуратуры. В частности, решение о необходимости проведения в связи с поступившими обращениями проверочных мероприятий принимается самостоятельно, без четко установленных критериев для его принятия. Возможно, по этой причине созданный прокуратурой канал связи с предпринимателями оказался недостаточно востребованным: за первый год на адрес электронной почты поступило около 850 обращений предпринимателей, при этом общее число нарушений прав хозяйствующих субъектов, выявленных прокуратурой в рамках исполнения своих полномочий, составило 170 тыс.

Необходимость обратной связи с общественными институтами в вопросах противодействия коррупции подробно рассматривалась в докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2011 г. об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики<sup>31</sup>. В данном докладе отмечалось, что лидерами жалоб на коррумпированность, поступивших на горячую линию Общественной палаты «Стоп, коррупция!», стали полиция, прокуратура и суды. Наиболее часто обратившиеся на «горячую линию» сообщали об игнорировании правоохранительными органами жалоб на коррупцию. При формировании механизмов антикоррупционного взаимодействия с представителями общественности проявляются риски формальной фиксации позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения, а также отсутствие необходимости информирования о принятых мерах по тем фактам, которые были выявлены и предоставлены в соответствующие органы для принятия мер реагирования.

---

<sup>30</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 8 сентября 2016 г. № 564 «Об утверждении Регламента рассмотрения личных сообщений Генеральному прокурору Российской Федерации, поступивших от субъектов предпринимательской деятельности посредством электронной почты [businesspravo@genproc.gov.ru](mailto:businesspravo@genproc.gov.ru)».

<sup>31</sup> <<https://www.oprf.ru/documents/498/1840/newsitem/18255>>.

Использование в России механизмов обратной связи («горячих линий») для сообщений о фактах коррупции, в том числе анонимных, содержится и в рекомендациях по деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей как на федеральном, так и региональном уровне. В исследовании (техническом документе) «Типология коррупции и анализ коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне», подготовленном в рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» (ПРЕКОП II), на основании проведенного силами уполномоченных по защите прав предпринимателей в 16 регионах России мониторинга делается вывод, что коррупционные практики при правоприменении наиболее характерны в уголовно-правовой и контрольно-надзорной сфере. Также в документе отмечается, что достаточно важным признается блок антикоррупционных мер, связанный с подключением общественных институтов к мероприятиям по искоренению коррупционных практик<sup>32</sup>.

Механизмы обратной связи с общественными институтами в вопросах противодействия коррупции также отражены в рамках «Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции», разработанных в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12)<sup>33</sup>. В Методических рекомендациях указано, что процесс оценки коррупционных рисков предполагает участие и учет мнения всех заинтересованных сторон (институты гражданского общества, эксперты и др.). В качестве инструмента для привлечения представителей гражданского общества предусмотрено проведение опросов, одна из задач которых — определение сфер деятельности контрольно-надзорного органа с коррупционными рисками, выявление причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям, оценка реализации антикоррупционных мер.

---

<sup>32</sup> <<https://www.coe.int/en/web/corruption/-tehniceskie-dokumenty>>.

<sup>33</sup> Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47 (7)).

В данных Методических рекомендациях была продекларирована необходимость разработки федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, карт коррупционных рисков как формы публичного представления сведений о коррупционных рисках, свойственных контрольно-надзорному органу, включая непосредственно перечень возможных коррупционных рисков и мер по их минимизации. Однако формат участия представителей гражданского общества в формировании и использовании карт коррупционных рисков в Методических рекомендациях не был определен, что позволяло контрольно-надзорным органам, участвующим в проекте, не закладывать механизмы такого участия при внедрении в деятельность своих ведомств карт коррупционных рисков. Это превращало карты в инструмент с неочевидной эффективностью и с непонятным механизмом использования в борьбе с коррупцией.

Неоценимый опыт по организации взаимодействия органов государственной власти с общественными институтами Институт государственного и муниципального управления (ИГМУ) НИУ ВШЭ приобрел при содействии разработке карт коррупционных рисков в 2017 г. в рамках правительственного поручения по сопровождению приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», который предусматривал использование в деятельности контрольно-надзорных органов карт коррупционных рисков, включающих перечень коррупционных рисков, коррупционных схем и мер по их минимизации. ИГМУ провел работу по организации совместно с 11 пилотными контрольно-надзорными органами взаимодействия с общественными и некоммерческими организациями и ассоциациями, объединяющими подконтрольных субъектов по каждому виду контроля (надзора), с целью сбора информации от данных организаций по возможным коррупционным рискам и включению выявленных рисков в проекты карт контрольно-надзорных органов. Это позволило существенным образом изменить содержание карт коррупционных рисков, отразив в них те риски, с которыми реально сталкиваются предприниматели, и многие из этих рисков не фигурировали в проектах данных карт.

Таким образом, можно сделать вывод, что все существующие механизмы обратной связи с общественными институтами по основным каналам взаимодействия в вопросах противодействия коррупции носят неконкретный характер, рассмотрение обращений, поступивших по таким каналам, ведется по общим правилам,

установленным для рассмотрения обращений граждан и организаций, — с незначительными особенностями. Принятие мер реагирования по поступающим заявлениям, связанным с жалобами на коррупционное поведение должностных лиц, также осуществляется в общем порядке.

В качестве индикаторов при рассмотрении жалоб предпринимателей на неправомерные действия должностных лиц органов власти могут быть использованы выявленные коррупционные риски, отраженные в картах коррупционных рисков. Так как карты коррупционных рисков содержат мероприятия по минимизации рисков, а также конкретные меры ответственности за нарушения, они могут стать инструментом управленческого контроля в отношении деятельности сотрудников правоохранительных и контрольно-надзорных органов, осуществляющих коррупционно опасные функции.

В этой связи при разработке цифровой антикоррупционной платформы для жалоб бизнеса на давление правоохранительных органов (возможно, и контрольно-надзорных органов) важно использовать карты коррупционных рисков в качестве набора индикаторов неправомерных действий должностных лиц, что поможет унифицировать работу с жалобами предпринимателей и минимизирует возможности для личного усмотрения при рассмотрении жалоб.

В этой связи разработка единой цифровой антикоррупционной платформы для жалоб бизнеса и граждан представляется наиболее эффективным решением. В НИУ ВШЭ накоплен большой практический опыт по разработке концепций различного рода цифровых решений. Так, применительно к обсуждаемой теме, в 2012 г. концепция и алгоритм направления обращений к Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей для организации работы с жалобами его аппарата были разработаны Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Цифровая платформа, разрабатываемая для приема обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов, в существующем проекте Минкомсвязи России направлена на прием жалоб в правоохранительные органы и Генеральную прокуратуру на едином цифровом ресурсе с последующей маршрутизацией в соответствующий орган власти и с обеспечением контроля со стороны Уполномоченного по защите прав предпринимателей

через систему межведомственного взаимодействия, а также общественного контроля со стороны бизнес-объединений. Решения задач существенного улучшения качества работы с обращениями в такой концепции цифровой платформы не предусмотрено.

Вместе с тем глубоко продуманный алгоритм работы цифровой платформы позволит не только осуществлять функции единого окна для приема жалоб на неправомерное давление на бизнес, дальнейшей маршрутизации в нужный орган власти и обеспечения общественного контроля, но и сможет обеспечить эффективность в решении главной проблемы — низкого качества рассмотрения по существу поступающих жалоб предпринимателей.

Для этого необходимо разработать индикаторы, позволяющие по перечню типичных нарушений сформировать и максимально конкретизировать жалобы, что обеспечит их попадание к профильным сотрудникам. Жалобы не должны составляться в произвольной форме, потому что не все предприниматели могут последовательно и аргументированно изложить суть неправомерных действий должностных лиц, нарушивших их права. Должны быть выработаны «протоколы» по мерам реагирования на выявленные нарушения в действиях должностных лиц, не оставляющие простора для принятия решений по собственному усмотрению лица, рассматривающего жалобу.

Накопление информации о количестве совершенных отдельными должностными лицами неправомерных действий и о количестве нарушений каждого вида при осуществлении функций позволит руководству органа власти выявлять подразделения, на сотрудников которых поступает большое количество жалоб, и принимать системные меры для минимизации типичных нарушений при реализации коррупционно опасных функций. Таким образом, цифровая платформа может также стать инструментом управления для руководителей соответствующих органов власти.

Практическая польза от создания такого рода цифровой платформы будет в первую очередь для правоохранительных органов. Так, по данным Следственного комитета, чаще других фигурантами уголовных дел о коррупции становятся представители правоохранительных органов<sup>34</sup>. Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 правоохранительные органы (МВД, Следственный комитет,

---

<sup>34</sup> <<https://rg.ru/2017/12/07/bastrykin-rasskazal-skolko-sudej-prohodiat-podelam-o-korrupcii.html>>.

а также органы прокуратуры) отнесены к органам власти с осуществлением коррупционно опасных функций.

Цифровая платформа должна напрямую затронуть и судебные органы, поскольку их деятельность также связана с осуществлением коррупционно опасных функций. Перечень таких функций утвержден приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 259. Прежде всего, такие функции связаны с рассмотрением обращений и жалоб граждан и организаций.

Представляется важным в процессе обработки обращения выявлять коррупционные риски (коррупционные проявления) в деятельности должностного лица (органа власти), в отношении которого поступила информация (жалоба). Для этого необходимо использовать в качестве индикаторов косвенные признаки, напрямую не свидетельствующие о факте совершения должностным лицом коррупционного деяния, но позволяющие сделать вывод о вероятности того, что действия должностного лица могут быть обусловлены коррупционными мотивами. Проявление коррупционного риска в данном случае не будет прямым доказательством наличия в деятельности должностного лица коррупционного правонарушения. Это избавит должностных лиц, рассматривающих жалобы, от необходимости доказывания умысла, виновности, получения личных выгод, иных необходимых элементов, характеризующих коррупционное правонарушение, за которое действующим законодательством установлены меры ответственности, прежде всего уголовно-правовые.

Платформа должна предусматривать выбор органа власти, которому адресована жалоба, дифференциацию (по обращениям: от бизнеса либо от граждан), диспетчеризацию и дифференцированную маршрутизацию — для облегчения работы госорганов по рассмотрению обращений различных категорий заявителей и для статистического учета полученной информации.

Работа с общественными институтами через цифровые платформы должна базироваться на следующих принципах:

- Прозрачность информации в цифровой платформе должна предполагать доступность статистических данных о выявленных коррупционных рисках и принятых мерах реагирования в отношении конкретных должностных лиц.
- Автоматизация процесса рассмотрения обращения — автоматизация процесса их приема, регистрации обработки, автоматизированный контроль за ходом рассмотрения, а также ме-

ханизм «обратной связи» с заявителем, автоматизированный контроль за ходом рассмотрения обращения, предусматривающий информирование заявителя о перенаправлении его в орган власти (территориальное подразделение), о подготовке ответа, о принятых мерах реагирования.

- Автоматизация выявления коррупционных рисков — цифровая платформа должна содержать информацию о типовых правонарушениях должностных лиц, в том числе мотивированных коррупционными выгодами, чтобы меры реагирования были заведомо предусмотрены и не зависели от личного усмотрения лиц, рассматривающих обращения общественности через цифровую платформу.

Безусловно, выявления в действиях должностного лица коррупционных рисков будет недостаточно для привлечения его к ответственности за коррупционное правонарушение, но достаточно для применения дисциплинарных мер ответственности. Фактически указанные в картах коррупционные риски будут индикаторами подверженности должностных лиц коррупции либо признаками совершения коррупционных правонарушений.

Формирование индикаторов коррупционных рисков важно осуществлять на основе взаимодействия правоохранительных органов или судебных департаментов с общественными институтами на основании сбора объективной и репрезентативной информации о наиболее распространенных коррупционных рисках у профессионального и экспертного сообщества (институты гражданского общества, представители бизнес-сообщества, эксперты и др.).

Привязка поступающей информации (жалобы) к конкретной должности, связанной с коррупционным риском, следует из специфики осуществления полномочий, — можно руководствоваться Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций (письмо Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980).

Необходимо обеспечить принцип неотвратимости наказания по каждому поступившему обращению посредством выявления через цифровую платформу признаков неправомерности действий должностного лица ввиду наличия коррупционных рисков или коррупционных правонарушений, согласно сформированному перечню. По итогам выявления подобных действий должны предприниматься предписанные меры правового, организационного и профилактического характера.

К правовым мерам можно отнести устранение коррупциогенных факторов в законодательстве, прежде всего регламентирующих процессуальные действия сотрудников правоохранительных органов, судей.

Для предотвращения коррупционных рисков необходимо принимать организационные меры, связанные с укреплением аппаратов правоохранительных органов и судов. Это существенно повысит возможность научного анализа правоприменительной практики правоохранительных и судебных органов и общественной оценки качества их работы. При разработке цифровой платформы необходимо свести к минимуму «ручное» административное сопровождение, возложив максимальную нагрузку на цифровые алгоритмы.

Результаты постоянного мониторинга и статистического учета количества жалоб, поступающих в адрес конкретных сотрудников, должны стать основой выборочного внутриведомственного контроля за деятельностью сотрудников при осуществлении коррупционно опасных функций. По результатам выявленных нарушений должностных лиц необходимо обеспечить принятие мер дисциплинарной или административной ответственности — вплоть до увольнения в связи с утратой доверия тех должностных лиц, в адрес которых поступает большое количество жалоб. Принятие профилактических мер по минимизации коррупционных рисков, например, отсутствие шансов на продвижение по службе, повышение в звании или в должности, создаст стимулы для добросовестного поведения должностных лиц только при наличии некорректируемых вручную инструментов контроля за их деятельностью.

## **8. Взаимодействие государственных органов власти с бизнес-сообществом по минимизации предпосылок для коррупции в контрольно-надзорной сфере**

У органов государственной власти в России нормативно закреплена зона ответственности, в рамках которой реализуются их полномочия: нормативно-правовое регулирование, разрешительные и контрольно-надзорные функции, функции по предоставлению публичных услуг и управлению государственным имуществом. Реализация органом власти своих полномочий потенциально несет

в себе коррупционные риски (системные и разовые). Коррупционные риски могут появляться как по инициативе самого органа власти (игнорирование интересов общества в угоду собственным интересам, лоббирование интересов подведомственных организаций, искусственное увеличение собственных полномочий и др.), так и неосознанно в результате наступления рисков до конца не продуманных управленческих решений. Орган государственной власти не всегда способен предсказать последствия принятых решений, поэтому для недопущения возникновения коррупционных проявлений представляется необходимым получать обратную связь от непосредственных бенефициаров деятельности органов власти: общества, бизнеса, экспертов.

В случае проведения значительных структурных изменений в отдельных сферах представляется необходимым согласовывать предстоящие изменения с основными контрагентами, которые должны будут следовать новым «правилам игры». Полученная синергия позволит не только повысить эффективность предлагаемых мер, но и на самых ранних стадиях выявить возможные коррупционные риски и предложить меры по их недопущению. Положительным примером взаимодействия органов власти и общественных, деловых и экспертных организаций является деятельность в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Контрольно-надзорная деятельность — одна из важнейших фундаментальных функций государства. Она затрагивает абсолютно все субъекты предпринимательской деятельности и является коррупционно опасной сферой, так как сопряжена с высокими потенциальными издержками для предпринимателей (финансовыми, организационными и др.) в случае выявления нарушений.

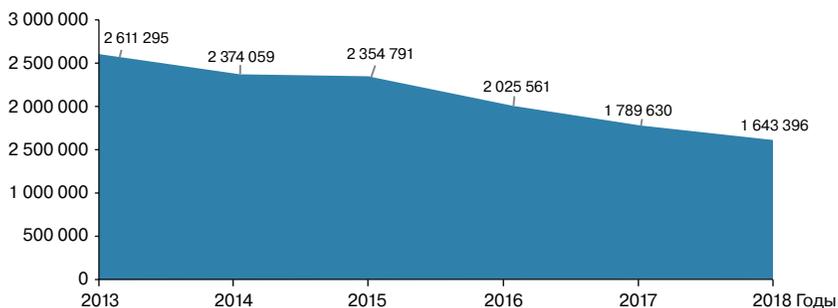
В 2018 г., согласно данным официальной статистики<sup>35</sup>, в Российской Федерации было проведено более 1,6 млн проверок, которые проводили чуть менее 130 тыс. инспекторов на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Несмотря на ежегодное снижение числа проверок (рис. 8), каждая из проводимых проверок, а также действия по планированию проверочных мероприятий, сопряжены с потенциальными коррупционными рисками. Проанализировать и оценить каждую проверку с точки зрения возможных коррупционных проявлений не представляется возможным. В связи с этим для минимизации и недопущения коррупции при

---

<sup>35</sup> <<http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>>.

осуществлении контрольно-надзорных функций представляется необходимым сосредоточить усилия на внедрении институциональных механизмов, системных мер, направленных на сокращение «темных пятен» контроля и надзора (закрытость процедур подготовки и проведения проверочных мероприятий, конфликт интересов, широта дискреционных полномочий, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, нормативные коллизии).

**Рис. 8.** Динамика числа проверок в России



Источник: <<http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>>.

Помимо стандартных проявлений коррупции в форме вымогательства существуют более сложные коррупционные проявления, связанные с внутренним лоббизмом (выстраивание управленческих процессов, принятие решений в интересах органов власти, подведомственных организаций, которые не могут быть мотивированы интересами государства, бизнеса, общества), широтой дискреционных полномочий (в части обязательных требований). Очевидно, что недопущение возникновения соответствующих коррупционных практик в контрольно-надзорной деятельности возможно при максимальной публичности обсуждений инициатив органов власти, при выстраивании диалога между органами власти и обществом в лице отраслевого бизнеса и экспертов. В рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, проходившей в России с 2016 г., подобные механизмы взаимодействия с общественными институтами применялись и приносили ощутимую пользу.

Наибольший эффект от диалога между органами власти и общественными институтами был достигнут при реализации основных направлений реформы: внедрения риск-ориентированного

подхода; утверждения системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов; систематизации, сокращения количества и актуализации обязательных требований.

В рамках внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении плановых и внеплановых проверок возникают потенциальные коррупционные риски намеренно необоснованного выбора критериев, формирующих области риска при отношении подконтрольных субъектов к категориям риска, а также неправомерного изменения категории риска подконтрольному субъекту.

На этапе формирования критериев риска проекты нормативных актов, подготовленные контрольно-надзорными органами, обсуждались с экспертами и представителями отраслевого бизнеса. При отсутствии положительного заключения экспертной группы проекты нормативных актов не могли быть утверждены.

Необходимость получения заключения экспертов обеспечила публичность обсуждения инициатив контрольно-надзорных органов еще на этапе проработки проектов документов (а не на финальной стадии документа, как в случае обсуждения проектов нормативных актов в ходе оценки регулирующего воздействия). За счет этого удалось значительно переработать критерии рисков в рамках государственного строительного надзора, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности и др. К примеру, в рамках федерального государственного надзора в сфере труда, осуществляемого Рострудом, удалось добиться превалирования индивидуальных показателей работодателя над общими по сфере деятельности (для определения потенциальной опасности предприятия важнее характеристики самого предприятия, чем общий уровень опасности в соответствующем виде производства), оставить только те показатели, которые непосредственно влияют на уровень риска вреда жизни и здоровью работников.

По ряду видов государственного контроля (надзора) удалось убедить контрольно-надзорные органы в отсутствии необходимости проведения плановых проверок, что существенно облегчило административную нагрузку на бизнес: в отношении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор), государственного надзора в области рекламы (ФАС России), лицензионного контроля в области розничной торговли алкогольной продукцией (Росалкогольрегулирование)

и др.<sup>36</sup> Отдельно представляется важным отметить дискуссии вокруг государственного ветеринарного надзора (федерального и регионального), критерии риска по которому не утверждены до сих пор, несмотря на активное лоббирование со стороны Россельхознадзора и периодическое игнорирование мнения бизнеса. Главная претензия со стороны бизнеса и экспертов заключалась в нечетком разграничении полномочий и компетенций между федеральным государственным и региональным ветеринарным надзором, что на практике могло привести к ситуации, когда один и тот же подконтрольный субъект/объект по итогам распределения по категориям риска окажется в зоне компетенции как федерального, так и регионального инспектора, что, в свою очередь, может привести к дублированию проверок и дополнительным коррупционным проявлениям. Отсутствие утвержденных критериев риска в настоящий момент может свидетельствовать о том, что Правительство Российской Федерации прислушивается к позиции бизнеса, разделяет его опасения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. В рамках анализа предложений от бизнеса и экспертов удалось добиться следующих значимых результатов:

1) К ключевым показателям результативности контрольно-надзорных органов относятся только те, которые отражают непосредственный уровень безопасности охраняемых законом ценностей (количество погибших, пострадавших, уровень причиненного материального ущерба). Показатели, связанные с текущей деятельностью контрольно-надзорных органов, количеством проверок и штрафов, отнесены к индикативным.

2) При оценке эффективности органов контроля (надзора) учитывается разница между издержками хозяйствующих субъектов в предшествующем периоде и издержками хозяйствующих субъектов в текущем периоде. Таким образом, деятельность органов власти нельзя будет считать эффективной, если следствием ее стало значительное и необоснованное увеличение издержек

---

<sup>36</sup> Протокол заседания Проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 23 августа 2017 г. № 57 (10) <<http://xn----8sbmmlngncfbgqis7m.xn--p1ai/explibrary/?showID=45>>.

хозяйствующих субъектов, в том числе вследствие коррупционных проявлений.

В настоящее время законодательство Российской Федерации содержит значительное количество обязательных требований, которые должны соблюдать предприниматели в процессе своей деятельности. Данные требования зачастую невозможно выполнить, либо их выполнение сопряжено с существенными издержками, при этом многие требования напрямую не приводят к снижению риска причинения вреда жизни, здоровью, материальному благополучию граждан. При этом ежегодно правительством, Госдумой, отдельными ведомствами принимается множество новых требований, которые лишь усугубляют положение бизнеса, а старые требования, как правило, не отменяются и не пересматриваются. Стоит отметить, что большая часть коррупционных рисков, возникающих при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, связана именно с трактовкой обязательных требований.

В рамках перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. предусмотрено: при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах<sup>37</sup>.

При реализации данного поручения существует риск того, что контрольно-надзорные органы совместно с органами, обеспечивающими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах, под видом нового регулирования утверждают имеющиеся избыточные обязательные требования. Для минимизации данного риска необходимо усилить роль бизнеса и экспертов в пересмотре и отмене неэффективных обязательных требований. Соответствующая работа по сбору предложений от бизнеса, экспертизе и последующему пересмотру требований органами госу-

---

<sup>37</sup> <[http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)>.

дарственной власти, определяющими государственную политику в соответствующих сферах, проводилась в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, в ходе которой было сформировано 19 экспертных групп с представителями деловых объединений по отдельным сферам и видам контроля.

Важным элементом управления процессом рассмотрения обязательных требований на предмет их избыточности являлось четкое разграничение функциональных обязанностей между различными участниками обсуждения. Так, Минюст России при содействии Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации осуществлял взаимодействие с 19 экспертными группами, объединяющими представителей бизнес-сообщества, которые готовили предложения о пересмотре обязательных требований в соответствующих видах контроля (надзора), обоснования необходимости их отмены или пересмотра, оценки их целесообразности. Помимо общероссийских деловых объединений (РСПП, ТПП РФ, «Деловая Россия», «ОПОРА России»), к обсуждениям привлекались представители отраслевых союзов, региональных бизнес-объединений.

Минюстом России совместно с экспертным и деловым сообществом были определены основания для пересмотра обязательных требований (избыточность, устаревание, дублирование), а также форма обоснования необходимости упразднения или актуализации таких требований:

- для предположительно избыточного обязательного требования: затраты предпринимательского сообщества на соблюдение обязательного требования (оценка издержек (фактических расходов) на соблюдение обязательного требования и (или) на оценку соответствия обязательному требованию);
- для предположительно устаревшего обязательного требования: информация о новых технологиях (рекомендуется указывать информацию об аналогичных международных практиках в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР));
- для предположительно дублирующего обязательного требования: реквизиты нормативного правового акта, устанавливающего дублирующее обязательное требование.

Контрольно-надзорным органам предлагалось кратко изложить суть обязательного требования, определить масштаб нанесенного ущерба вследствие нарушения (неисполнения) обязательного требования за последние три года, а также представить свою

позицию относительно предложений бизнеса и экспертов о пересмотре требований:

- для предположительно избыточного обязательного требования: описать риски, на устранение которых направлено обязательное требование;
- для предположительно устаревшего обязательного требования: обосновать актуальность данного требования с информацией об аналогичных международных практиках в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР);
- для предположительно дублирующего обязательного требования: обоснования отсутствия дублирования.

В рамках данной работы экспертные группы запрашивали предложения членов предпринимательского и экспертного сообщества, на основании которых формировали приоритетные задачи по пересмотру обязательных требований. Обобщенные предложения о пересмотре требований направлялись в Минюст России, Аналитический центр при правительстве. Минюст России направлял предложения экспертных групп в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий соответствующие контрольно-надзорные функции, который прорабатывал эти предложения и направлял свою позицию относительно целесообразности пересмотра данных требований в Минюст России. После этого Минюст России совместно с Аналитическим центром организовывал согласительные совещания с участием контрольно-надзорных органов, представителей экспертных групп, отраслевого бизнеса, иных экспертов. На основании протоколов совещаний подготавливались «дорожные карты» о разработке проектов нормативных актов по пересмотру требований, по которым совпали позиции экспертных групп, контрольно-надзорных органов, Минюста и экспертов.

В результате соответствующей работы было подготовлено более 400 предложений по устранению избыточных требований и норм, из них более 100 включено в «дорожные карты» по пересмотру требований. Реализация соответствующих «дорожных карт» по изменению обязательных требований предусмотрена правительственным планом мероприятий «Трансформация делового климата»<sup>38</sup>, одним из приоритетных направлений которого является совершенствование контрольно-надзорной деятельности (п. 17,

---

<sup>38</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р.

18 перечня мероприятий по направлению «Контрольно-надзорная деятельность»).

Результаты деятельности экспертных групп по пересмотру обязательных требований трудно признать плодотворными, поскольку за почти двухлетний период данным рабочим группам удалось добиться пересмотра и отмены считанных и не самых значительных обязательных требований. К примеру, отменены требования в части норм выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств и указания соответствующей информации в трудовом договоре и личной карточке работника (Минтруд, Роструд), упрощены требования в части отчетности в области промышленной безопасности нефтегазоперерабатывающих производств (Ростехнадзор). Представляется, что органы власти были не заинтересованы в пересмотре требований, а представителям бизнес-объединений не хватало аргументированности позиций по основаниям для пересмотра.

Несмотря на незначительные успехи по пересмотру обязательных требований, предложенный формат взаимодействия между органами власти и представителями бизнеса, экспертами представляется перспективным и в целом подходящим под реализацию проекта по «регуляторной гильотине». Наличие третьей стороны позволяет нивелировать как проявления широты дискреционных полномочий со стороны органов власти, так и проявления лоббизма со стороны бизнеса, направленные на исключение требований, которые могут непосредственно влиять на уровень безопасности.

В 2018 г. реформа контрольно-надзорной деятельности фактически приостановилась: потерял статус приоритетного проекта, на реформу более не распространяется проектный подход. После продолжительной паузы реформа контрольно-надзорной деятельности выходит на новый виток, изменив при этом форму управления и выделив одно приоритетное направление — пересмотр обязательных требований. В рамках Аппарата Правительства Российской Федерации создано новое подразделение — Департамент регуляторной политики<sup>39</sup>, одной из задач которого является стимулирование экономического роста и развитие делового климата, совершенствование контрольно-надзорной деятельности с акцентом на проведении «регуляторной гильотины».

Анализ проведенных мероприятий в рамках реформы позволяет признать опыт взаимодействия между обществом, бизнесом,

---

<sup>39</sup> <<http://government.ru/news/35831/>>.

экспертами и органами власти в рамках обсуждения нормотворческих инициатив в целом успешным, в том числе в рамках борьбы с системными проявлениями коррупции. Используемые формы и методы соответствующего взаимодействия, открытые и публичные обсуждения законотворческих инициатив, предложений бизнеса представляется целесообразным использовать в дальнейшем и распространять не только на сферу контрольно-надзорных функций, но и на остальные сферы деятельности органов государственной власти.

## **9. Взаимодействие государственных органов власти и делового сообщества в совершенствовании антикоррупционных требований к организациям**

Одной из задач Национального плана в части взаимодействия с институтами гражданского общества является внедрение в сферу бизнеса антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса.

В этом контексте важно всячески стимулировать развитие проекта «Антикоррупционная хартия российского бизнеса», реализуемого четырьмя крупнейшими бизнес-союзами России. В настоящий момент в реестре участников Хартии числится более 3,5 тыс. компаний, обязавшихся соблюдать самые высокие стандарты антикоррупционного поведения.

Значимую роль в консолидации участников рынка по вопросу внедрения антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса могут играть авторитетные научно-исследовательские университеты. Так, НИУ ВШЭ инициировал создание на своей площадке Антикоррупционного Комплаенс-клуба, в рамках которого специалисты по комплаенсу ведущих компаний российского рынка и профильные эксперты проводят детальное обсуждение отдельных вопросов антикоррупционного комплаенса, инициируют новые разработки в данной сфере, осуществляют взаимодействие с представителями уполномоченных органов власти.

Совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе внедрение в деятельность российских

компаний высочайших антикоррупционных стандартов, является ключевым направлением преодоления проблемы коррупции в экономической сфере и одной из важнейших задач, стоящих перед российским бизнес-сообществом.

Пунктами 33, 34 и 36 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг. (утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378) прямо подчеркивается ключевая роль бизнес-объединений (Торгово-промышленной палаты, РСПП, «ОПОРЫ России», «Деловой России») в проводимых совместно с Правительством Российской Федерации мероприятиях, направленных на внедрение в сферу бизнеса антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур антикоррупционного комплаенса.

Важным направлением работы в указанном направлении видится дальнейшее развитие одной из важнейших антикоррупционных инициатив российского делового сообщества — Антикоррупционной хартии российского бизнеса (далее — «Хартия»), подписанной 21 сентября 2012 г. на XI Инвестиционном форуме в Сочи руководителями упомянутых крупнейших бизнес-союзов России при участии премьер-министра Дмитрия Медведева.

Хартией предусмотрено внедрение компаниями специальных антикоррупционных программ и практик, которые касаются не только ситуации внутри компаний, но также отношений с партнерами по бизнесу и с государством, закупок на основе открытых торгов, финансового контроля, обучения и работы с персоналом, содействия правоохранительным органам и т.д. На текущий момент членами Хартии является более 3500 субъектов предпринимательства, и эта цифра неуклонно растет.

Организации, включенные в Реестр участников Хартии, выстраивают антикоррупционную политику с учетом своей отраслевой принадлежности, специфики и масштабов деятельности, организационно-правовой формы и других факторов. Для определения ее результативности проводится текущий мониторинг и периодическая (не реже одного раза в два года либо одного раза в пять лет, в зависимости от выбранной формы подтверждения соответствия требованиям Хартии) оценка эффективности антикоррупционных мер в организации. Для этого используются инструменты «декларирования», «экспертного заверения» или «общественного подтверждения», инициируемые компаниями при поддержке экспертных центров по общественному подтверждению реализации положений Антикоррупционной хартии под контролем Объеди-

ненного комитета по реализации Хартии. При этом, согласно п. 12 Положения об учете организаций — участников Хартии, организации, не представившие сведения о соблюдении положений Хартии либо не прошедшие соответствующей проверки, подлежат исключению из состава участников Хартии, что стимулирует компании не на словах, а на деле внедрять меры антикоррупционного характера.

Объединенный комитет по реализации Хартии при поддержке бизнес-объединений проводит серьезную работу по популяризации Хартии среди делового сообщества: создан и работает сайт Хартии (<http://against-corruption.ru/>), деловое сообщество информируется о преимуществах присоединения к Хартии, регулярно организуются круглые столы, форумы, семинары<sup>40</sup>.

Присоединение к Антикоррупционной хартии российского бизнеса и выполнение ее положений рассматривается учредившими Хартию бизнес-объединениями как гарант исполнения организацией требований ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», однако данная позиция пока не нашла своего закрепления в действующем антикоррупционном законодательстве или же в подзаконных актах ведомств, что видится целесообразным для целей стимулирования компаний к участию в Антикоррупционной хартии российского бизнеса.

Очень своевременным представляется поручение, сформулированное п. 33 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг., Правительству Российской Федерации с участием ведущих бизнес-объединений подготовить предложения, направленные на стимулирование участия организаций в противодействии коррупции. К таким мерам, на наш взгляд, могут быть отнесены помимо упомянутого выше презюмирования выполнения организацией — членом Антикоррупционной хартии требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», такие сбалансированные меры стимулирования:

- включение надлежащего выполнения компанией процедур антикоррупционного комплаенса в число обстоятельств, исключаящих или смягчающих ответственность организаций в рамках ст. 19.28 Кодекса об административных правонарушениях «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

---

<sup>40</sup> <[http://against-corruption.ru/news/?PAGEN\\_1=2&SIZEN\\_1=6](http://against-corruption.ru/news/?PAGEN_1=2&SIZEN_1=6)>.

- учет судами надлежащего выполнения компанией процедур антикоррупционного комплаенса при принятии решений о возложении на компанию субсидиарной ответственности за нарушение контрагентами действующего законодательства, в том числе антикоррупционного и налогового, что целесообразно утвердить законодательно либо закрепить путем принятия соответствующего Постановления Пленума Верховного Суда;
- предоставление преимуществ для упомянутых компаний при их участии в процедурах государственных и муниципальных закупок, закупок, осуществляемых государственными и муниципальными унитарными предприятиями и государственными корпорациями;
- учет со значительным весом данного критерия при принятии решения о мерах государственной поддержки;
- иные меры.

Пунктом 36 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг. Торгово-промышленной палате с участием общероссийских общественных организаций «Российский союз промышленников и предпринимателей» и «ОПОРА России», иных заинтересованных организаций и с привлечением представителей федеральных государственных органов, осуществляющих реализацию государственной политики в области противодействия коррупции, научно-исследовательских и образовательных организаций, объединений субъектов предпринимательской деятельности, коммерческих организаций, государственных корпораций (компаний) и организаций, участвующих в осуществлении международного сотрудничества в области противодействия коррупции, прямо рекомендуется обеспечить проведение ежегодных всероссийских акций, направленных на внедрение в сферу бизнеса антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса (доклад об исполнении данного пункта должен быть сделан до 15 декабря 2019 г.).

В этой связи видится целесообразным максимально активное использование ресурса научно-исследовательских университетов для проведения упомянутых акций. В рамках НИУ ВШЭ работу над данной задачей ведет Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ. Эксперты Лаборатории обладают соответствующим опытом и квалификацией.

Важную роль в стимулировании компаний применять антикоррупционные меры должны сыграть готовящиеся изменения

в ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», уточняющие содержание антикоррупционных требований к компаниям и законодательно закрепляющие таковые. В рамках готовящихся изменений обсуждается также идея диверсификации требований в зависимости от размера компании, что представляется обоснованным с учетом распространения в настоящий момент указанных требований (что подтверждается и актуальной судебной практикой) на все субъекты предпринимательства без исключения, в том числе и на индивидуальных предпринимателей (в полном объеме). Представляется важным скорейшее принятие упомянутых изменений с последующей релевантной корректировкой Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Министерством труда и социальной защиты 8 ноября 2013 г.), сыгравших важную роль в уточнении и «расшифровке» требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Решение проблем законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере антикоррупционных требований к компаниям позволит не только повысить безопасность ведения предпринимательской деятельности, но и снизить риски для российских компаний при осуществлении внешнеэкономической деятельности, будет способствовать росту капитализации российских компаний и конкурентоспособности отечественной экономики в целом.

Значимый вклад в консолидацию участников рынка по вопросу внедрения антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса могут вносить авторитетные научно-исследовательские университеты.

Так, Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ на своей площадке организовала деятельность Антикоррупционного Комплаенс-клуба, в рамках которого специалисты по комплаенсу ведущих компаний российского рынка и профильные эксперты проводят детальное обсуждение отдельных вопросов антикоррупционного комплаенса, инициируют новые разработки в данной сфере, осуществляют взаимодействие с представителями уполномоченных органов государственной власти по вопросам выполнения организациями обязательных требований антикоррупционного законодательства.

Согласно Концепции Комплаенс-Клуба, опубликованной на сайте Лаборатории, клуб создается в целях повышения антикор-

рупционной культуры российского бизнеса. Участники клуба будут вести активную работу по продвижению в бизнес-среде высоких этических стандартов, формированию лучших практик недопущения и противодействия коррупции, внедрению высокоэффективных комплаенс-процедур, обеспечивающих неукоснительное соблюдение действующего законодательства и этичное поведение сотрудников компаний.

Работа Комплаенс-клуба предусматривает активное взаимодействие с органами власти, ответственными за законодательное регулирование и контроль в части выполнения антикоррупционных требований к организациям, и посвящена изучению, анализу и обмену опытом в сферах:

- современных тенденций и перспектив развития антикоррупционного и иных видов комплаенса;
- вопросов этики и принципов антикоррупционного поведения как корпоративного стандарта, обеспечивающего безопасность и эффективность бизнес-процессов в компании;
- национального и международного законодательства, регулирующего вопросы применения антикоррупционных мер в организациях, определяющего стандарты и требования к компаниям в антикоррупционной сфере;
- международных стандартов и руководства;
- актуальных практических вопросов имплементации стандартов в организации, включая эффективное проведение Due Diligence и комплаенс-процедур, построение системы проверки контрагентов, выстраивание политики гостеприимства, урегулирование вопросов конфликта интересов, внедрение антикоррупционных стандартов в сфере трудового права;
- выявления и купирования рисков уголовного и административного преследования компаний в различных юрисдикциях, а также рисков ответственности топ-менеджеров и бенефициаров компаний;
- обмена опытом в построении эффективной антикоррупционной политики в организации — анализ лучших отечественных антикоррупционных практик, представленных крупнейшими компаниями России, изучение и имплементация зарубежного опыта, включая европейский и международный;
- роли новых технологий в построении эффективной комплаенс-системы, автоматизации комплаенс-процедур; актуальные вопросы антимонопольного, налогового, корпоративного и иных видов комплаенса.

Аудиторию Клуба составляют топ-менеджмент, бенефициары, руководители правовых департаментов, советники по вопросам этики и комплаенса, комплаенс-офицеры ведущих российских компаний.

Помимо организации взаимодействия компаний российского рынка с органами власти по вопросам антикоррупционного комплаенса на площадке Комплаенс-клуба, Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ инициирует на международных научно-практических конференциях также и научную дискуссию по вопросам антикоррупционного комплаенса. Такой дискуссии 10 декабря 2018 г. была посвящена отдельная сессия Международной научно-практической конференции НИУ ВШЭ «Приоритетные направления развития антикоррупционной политики в России и в мире», приуроченной к 15-летию подписания Конвенции ООН против коррупции и 10-летию вступления в силу Федерального закона «О противодействии коррупции».

Измерение коррупции и изучение различных российских и международных исследований и рейтингов является важной составляющей частью понимания уровня эффективности антикоррупционной политики Российской Федерации. Тесное международное сотрудничество в научной и экспертной областях позволит предоставлять больше информации о продвижении в России антикоррупционных механизмов, что будет способствовать улучшению имиджа нашей страны и ее оценки в международных рейтингах.

## **10. Роль социологических исследований как инструмента обратной связи в отношении коррупции и эффективности антикоррупционной политики**

Организация взаимодействия государства и общества в России является существенным элементом комплекса антикоррупционных реформ. По этой причине целесообразно оценить существующие наработки в данной сфере с учетом междисциплинарности феномена коррупции и возможностей использования разработок в смежных исследовательских областях.

Измерение коррупции и изучение различных российских и международных исследований и рейтингов является важным условием понимания уровня эффективности антикоррупционной

политики Российской Федерации. Тесное международное сотрудничество в научной и экспертной областях в том числе позволит предоставлять больше информации о продвижении в России антикоррупционных механизмов, что будет способствовать улучшению имиджа страны и ее оценки в международных рейтингах.

Интересен опыт ряда стран, которые внедряют различные комплексные методики оценки уровня и анализа природы коррупции, выявления и анализа сопутствующих развитию коррупции управленческих и социальных процессов, а также мониторинга практики реализации антикоррупционных мероприятий. Также представляют интерес некоторые международные исследования, позволяющие оценить предпосылки для организации постоянного взаимодействия органов власти и общественности в антикоррупционной сфере.

**Всемирный банк, Всемирные индикаторы управления**<sup>41</sup> (Worldwide Governance Indicators, далее — ВИУ) рассчитываются за период с 1996 г. и основываются на данных из более 30 источников, включающих опросы граждан и предпринимателей, экспертные оценки представителей секторов НКО и НГО. Индикаторы рассчитываются более чем для 200 стран и территорий.

В рамках данного исследования оцениваются шесть агрегированных индикаторов, характеризующих государственное управление в странах-участницах. Каждый агрегированный индикатор формируется на основе обобщения данных по большому количеству переменных из всех использующихся в рамках ВИУ источников данных, которых всего насчитывается порядка 300<sup>42</sup>.

1. Индикатор гласности и подотчетности. В рамках данного индикатора оценивается эффективность взаимодействия государства и общества. Оценка осуществляется по 66 переменным из 32 источников. Акцент делается на реализации и защите политических и гражданских прав и свобод, открытости и возможностях участия граждан в государственном управлении.

---

<sup>41</sup> Впервые этот проект был реализован в 1999 г., разработчиками методологии стали Дэниел Кауфманн (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) и Пабло Сойдо-Лобатон (Pablo Zoido-Lobaton) из Института Всемирного банка. С актуальными материалами можно ознакомиться на сайте проекта: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>>.

<sup>42</sup> Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

Фактически также оцениваются возможности обратной связи между гражданами и правительством.

2. Индикатор политической стабильности и отсутствия насилия. Оценивается на основе 21 переменной из 21 источника данных. Фокусируется на анализе социально-политической стабильности в обществе, возможностей мирной передачи власти, случаев применения насилия как государством, так и гражданами в рамках протестов, восстаний и т.п.
3. Индикатор эффективности государственного управления. Обобщаются данные 47 переменных из 32 источников данных. Анализируются результаты хозяйственной деятельности государства в основных сферах активности. Затрагиваются вопросы организации государственного управления, выработки и реализации государственной политики как в целом, так и по отдельным ключевым направлениям деятельности (например, инфраструктура, финансовая или социальная деятельность государства и пр.), качества и удовлетворенности населения работой правительства.
4. Индикатор качества государственной политики. Данный индикатор основывается на анализе 53 переменных из 32 источников и направлен на оценку вмешательства государства в различные сферы экономической деятельности.
5. Индикатор верховенства закона. Оценивается наличие честных и открытых правил общественного взаимодействия, независимость судебной ветви власти, правоохранительных органов, эффективность защиты права собственности и других аналогичных показателей на основе 80 переменных из 32 источников.
6. Индикатор контроля коррупции. Оценивается на основе данных 43 переменных из 32 источников и включает как обобщенный уровень коррупции в целом, так и оценки ситуации по отдельным направлениям взаимодействия с государственными органами.

Несмотря на неизбежную критику используемых методологических решений, ВИУ по-прежнему представляет большой интерес, так как позволяет оценивать общие процессы и тенденции как для отдельно взятой страны, так и для выборки стран по целому ряду показателей. Как междисциплинарное исследование ВИУ не ограничивается исключительно управленческими характеристиками. Кроме того, такие данные достаточно легко комбинировать с макроэкономической, микроэкономической и социальной статистикой, а также использовать для моделирования комплексных

общественных процессов. Тем не менее данные ВИУ предоставляются для страны в целом, поэтому их использование в целях оценки взаимодействия государства и общества в отдельных регионах России или любого иного государства невозможно.

**Опрос ООН по электронному правительству**<sup>43</sup>, включающий Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, далее — ИРЭП) и Индекс электронного участия (E-Participation Index, далее — ИЭУ). Опрос проводится с 2003 г. на основе централизованного (сотрудниками Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН) и децентрализованного (на основе общего методологического подхода) анализа предоставляемых государствами — членами ООН данных. В рамках данного исследования, помимо описательного анализа тенденций развития электронного правительства и электронного государственного управления, как отдельные рейтинги формируются ИРЭП и ИЭУ. Следует отметить, что полученные данные целесообразно применять исключительно для межстранового сравнительного анализа, так как авторы не дают абсолютной оценки фактическому уровню развития электронного правительства или электронного участия в стране (табл. 3).

ИРЭП основывается на трех агрегированных индикаторах<sup>44</sup> и вычисляется как их среднее арифметическое. Эти индикаторы формируют итоговый рейтинг развития электронного правительства в 193 странах мира (по состоянию на 2018 г.).

1. Индикатор онлайн-присутствия (ИОП) органов государственной власти, оцениваемый представителями стран — членов ООН на основе общей методологии.
2. Индикатор телекоммуникационной инфраструктуры (ИТИ), формирующийся как среднее арифметическое оценок по следующим пяти показателям:
  - а) количество интернет-пользователей на 100 человек населения;
  - б) количество выделенных телефонных линий на 100 человек населения;

---

<sup>43</sup> Подробные данные доступны на сайте ООН по адресу: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>>.

<sup>44</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs. E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies. United Nations, New York, 2018.

- в) количество пользователей сотовой связи на 100 человек населения;
  - г) количество пользователей (подписчиков) широкополосного беспроводного доступа в Интернет на 100 человек населения;
  - д) количество пользователей широкополосного проводного доступа в Интернет на 100 человек населения.
3. Индикатор человеческого капитала (ИЧК), определяющийся как среднее арифметическое следующих показателей:
- а) доля грамотного взрослого (15 лет и старше) населения (имеет удвоенный вес);
  - б) доля учащихся начальной, средней и старшей школы;
  - в) ожидаемое количество лет обучения в школе;
  - г) среднее количество лет обучения взрослого населения (25 лет и старше).
4. Таким образом, ИРЭП ориентирован на оценку инфраструктуры и возможностей для реализации технологий электронного правительства, что, безусловно, является очень важным этапом для развития современных возможностей по организации взаимодействия государства и общества.

**Таблица 3.** Индекс развития электронного правительства ООН. Выборка стран с «очень высоким» уровнем развития электронного правительства

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	ИРЭП индекс	ИОП	ИТИ	ИЧК
1	+8	Дания	0,915	1	0,7978	0,9472
2	–	Австралия	0,9053	0,9722	0,7436	1
3	–	Республика Корея	0,901	0,9792	0,8496	0,8743
4	–3	Великобритания	0,8999	0,9792	0,8004	0,92
5	+1	Швеция	0,8882	0,9444	0,7835	0,9366
6	–1	Финляндия	0,8815	0,9653	0,7284	0,9509
7	–3	Сингапур	0,8812	0,9861	0,8019	0,8557

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	ИРЭП индекс	ИОП	ИТИ	ИЧК
8	–	Новая Зеландия	0,8806	0,9514	0,7455	0,945
9	+1	Франция	0,879	0,9792	0,7979	0,8598
10	+1	Япония	0,8783	0,9514	0,8406	0,8428
11	+1	США	0,8769	0,9861	0,7564	0,8883
12	+3	Германия	0,8765	0,9306	0,7952	0,9036
13	–6	Нидерланды	0,8757	0,9306	0,7758	0,9206
14	+4	Норвегия	0,8557	0,9514	0,7131	0,9025
15	+13	Швейцария	0,852	0,8472	0,8428	0,866
16	–3	Эстония	0,8486	0,9028	0,7613	0,8818
17	–	Испания	0,8415	0,9375	0,6986	0,8885
18	+7	Люксембург	0,8334	0,9236	0,7964	0,7803
19	+8	Исландия	0,8316	0,7292	0,8292	0,9365
20	–4	Австрия	0,8301	0,8681	0,7716	0,8505
21	+8	ОАЭ	0,8295	0,9444	0,8564	0,6877
22	+4	Ирландия	0,8287	0,8264	0,697	0,9626
23	–9	Канада	0,8258	0,9306	0,6724	0,8744
24	–2	Италия	0,8209	0,9514	0,6771	0,8341
25	+7	Лихтенштейн	0,8204	0,7986	0,8389	0,8237
26	–2	Бахрейн	0,8116	0,7986	0,8466	0,7897
27	–8	Бельгия	0,808	0,7569	0,693	0,974
28	+3	Монако	0,805	0,625	1	0,7901
29	+9	Португалия	0,8031	0,9306	0,6617	0,817
30	–	Мальта	0,8011	0,8403	0,7657	0,7973
31	–11	Израиль	0,7998	0,8264	0,7095	0,8635

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	ИРЭП индекс	ИОП	ИТИ	ИЧК
32	+3	Россия	<b>0,7969</b>	<b>0,9167</b>	<b>0,6219</b>	<b>0,8522</b>
33	+3	Польша	0,7926	0,9306	0,5805	0,8668
34	—	Уругвай	0,7858	0,8889	0,6967	0,7719
35	+8	Греция	0,7833	0,8194	0,6439	0,8867
36	+28	Кипр	0,7736	0,7847	0,7279	0,8083
37	−16	Словения	0,7714	0,7986	0,6232	0,8923
38	+11	Беларусь	0,7641	0,7361	0,6881	0,8681
39	−6	Казахстан	0,7597	0,8681	0,5723	0,8388
40	−17	Литва	0,7534	0,7986	0,6293	0,8323

Источник: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>>.

Однако в целях данного анализа больший интерес представляет ИЭУ, формируемый из следующих трех компонентов:

1. Электронное информирование — обеспечение возможностей участия за счет предоставления гражданам публичной информации и предоставления информации без или по запросу.
2. Электронное консультирование — вовлечение граждан в процесс сбора и предоставления информации для совершенствования и обсуждения государственных политик и услуг.
3. Электронное принятие решений — предоставление гражданам большей власти путем вовлечения в процесс разработки и внедрения государственных политик или предоставления государственных услуг.

Для построения ИЭУ (табл. 4) используются экспертные оценки по следующим пятнадцати аспектам взаимодействия государства и граждан (общества):

1. Доступность источников архивной информации (государственные политики, бюджет, нормативные акты и т.п.), использование ИТ (включая использование мобильных устройств/платформ) и технологий открытых данных в сферах образования, здравоохранения, финансов, социальной защиты, трудоустройства, экологии.

2. Доступность онлайн-информации о правах граждан на доступ к информации о государственном управлении (например, регулируемых законами о свободе информации или о доступе к информации).
3. Подтверждения взаимодействия/сотрудничества правительства и гражданского общества, частного сектора в предоставлении услуг.
4. Подтверждения свободного доступа к государственным онлайн-сервисам через основные государственные порталы, информационные киоски, местные административные центры, почтовые отделения, библиотеки, другие общедоступные места или бесплатный Wi-Fi.
5. Доступность открытых баз данных о государственном регулировании или с инструктивными материалами.
6. Подтверждения о совместном производстве или краудфандинге.
7. Подтверждения о привлечении граждан к консультированию или обсуждению улучшения государственных онлайн/мобильных услуг для повышения удовлетворенности граждан.
8. Подтверждения о привлечении граждан к консультированию или обсуждению вопросов образования, здравоохранения, финансирования, социальной защиты, трудоустройства, экологии.
9. Наличие законодательства о защите личной информации онлайн.
10. Подтверждение наличия возможностей для общества запрашивать раскрытие государственных баз данных.
11. Наличие политики или миссии электронного участия.
12. Наличие онлайн-объявлений о государственных закупках и их результатах.
13. Наличие онлайн-инструментов (на государственных порталах) для опросов общественного мнения по вопросам планирующейся государственной политики.
14. Подтверждение учета результатов онлайн-консультаций с гражданами в принятых государственных решениях по вопросам образования, здравоохранения, финансирования, социальной защиты, трудоустройства, экологии.
15. Подтверждение онлайн-публикаций правительством результатов публичных консультаций по вопросам государственной политики.

**Таблица 4.** Индекс электронного участия ООН.  
10 стран с наивысшим уровнем электронного участия

1	Дания	1
1	Финляндия	1
1	Корея	1
4	Нидерланды	0,9888
5	Австралия	0,9831
5	Япония	0,9831
5	Новая Зеландия	0,9831
5	Испания	0,9831
5	Великобритания	0,9831
5	США	0,9831

*Источник:* <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>>.

Следует отметить, что Россия, Бразилия, Индия, Казахстан и Китай также входят в группу стран с очень высоким уровнем (более 0,75) электронного участия.

Таким образом, исследование ООН, включающее ИРЭП и ИУЭ, интересно не только для сравнительного анализа стран с позиций внедрения современных технологий государственного управления, которые обеспечивают новые возможности для повышения эффективности взаимодействия государства и общества, но и для общей оценки интенсивности и эффективности участия граждан в государственном управлении. Также полученные данные могут использоваться для комплексного статистического анализа с учетом характера предоставляемой информации.

**Индекс гражданского общества CIVICUS**, внедрение которого пришлось на 2000–2005 гг., а охват соответствует 50 странам мира, также может быть полезен для комплексного сравнительного анализа особенностей активности гражданского общества.

Индекс основывается на экспертной оценке четырех измерений гражданского общества: структуры гражданского общества; окружения и среды существования гражданского общества; ценностей, реализуемых организациями гражданского общества; влияния мероприятий организаций гражданского общества. Резуль-

таты представлялись в виде «алмазной» диаграммы по четырем агрегированным индексам, построенным на основе 20 индексов, рассчитанных по 70 показателям. Это исследование по своей идее подходит для целей анализа взаимодействия государства и общества больше остальных, однако вновь сталкивается с определенными проблемами. Во-первых, оно не охватывает всех аспектов взаимодействия государства и общества. Во-вторых, следует отметить высокую зависимость результатов применения методики CIVICUS от того, как организована сама экспертиза. Таким образом, данное исследование также не может быть использовано в наших целях иначе, нежели в рамках комплексного анализа окружающей среды интересующего нас взаимодействия.

Следует отметить, что рассмотренные исследования не дают ответов на вопрос о конкретике взаимодействия государства и общества. Безусловно, они имеют свою специализацию и посвящены различным аспектам общественных отношений, но практически всегда дают обобщенную характеристику ситуации, а не раскладывают такое взаимодействие на составляющие уровня отдельных инструментов или форматов взаимодействия.

В большей или меньшей степени подобные исследования концептуально увязаны с причинами или последствиями эффективного или неэффективного взаимодействия государства и общества. По этой причине оценка, основанная на подобных международных рейтингах, будет неизбежно построена на формировании комплексной многофакторной модели взаимодействия. Любое моделирование является попыткой упрощенного отражения реальных общественных процессов и приводит к неизбежности противоречивых допущений. Как следствие, такая оценка будет приблизительной, а итоговое распределение стран в таком рейтинге будет сильно зависеть от используемой модели. Преимуществом данного подхода будет возможность сравнительного анализа ситуации в стране и за рубежом, а также возможность отслеживания динамики в этой сфере, так как большинство подобных исследовательских проектов имеют повторяющийся характер. А существенным недостатком такого подхода будет невозможность оценить ситуацию в отдельных сферах публичной активности, на уровне отдельных регионов страны или для отдельных органов исполнительной власти.

Теперь обратимся к **опыту российских государственных органов** в сфере аккумулирования формализованной информации о взаимодействии государства и общества. Такой опыт имеется и заслу-

живает пристального внимания, так как демонстрирует огромный потенциал, который необходимо учитывать и эффективно использовать.

В 2015 г. Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации было поручено осуществлять мониторинг хода реализации мероприятий по противодействию коррупции в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных внебюджетных фондах и государственных корпорациях (компаниях), Российском научном фонде, Фонде перспективных исследований<sup>45</sup>, в том числе по следующим интересующим нас параметрам:

1. Количество наиболее активно взаимодействующих в сфере противодействия коррупции общественных объединений и организаций, а также у скольких из них уставными задачами является участие в противодействии коррупции, из них в рамках указанного взаимодействия выделяются объединения и организации, привлеченные:
  - а) к работе в государственных юридических бюро;
  - б) работе по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
  - в) рассмотрению (обсуждению) проектов нормативных правовых актов;
  - г) мониторингу антикоррупционного законодательства;
  - д) участию в заседаниях рабочих групп, иных совещательных органов по антикоррупционным вопросам.
2. Количество мероприятий антикоррупционной направленности, проведенных в отчетный период с участием общественных объединений и организаций, из них выделяются мероприятия в форме:
  - а) конференции, круглого стола, научно-практического семинара;
  - б) заседания по вопросам антикоррупционной направленности общественного совета;
  - в) заседания рабочих групп по вопросам профилактики и противодействия коррупции.

---

<sup>45</sup> Более подробная информация доступна на сайте Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: <<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption>>.

С 2016 г. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации собирало данные о выполнении мероприятий, предусмотренных планами по противодействию коррупции федеральных органов исполнительной власти<sup>46</sup>. В том числе данные:

1) о функционировании «горячей линии» и (или) «телефона доверия» по вопросам противодействия коррупции;

2) организации приема электронных сообщений о фактах коррупции;

3) возможностях получения онлайн-консультаций по вопросам противодействия коррупции;

4) взаимодействию со средствами массовой информации по вопросу противодействия коррупции;

5) взаимодействии с Общественным советом федерального органа исполнительной власти по вопросам противодействия коррупции;

6) взаимодействии с институтами гражданского общества по вопросам антикоррупционной деятельности, в том числе с общественными объединениями, уставной задачей которых является участие в противодействии коррупции.

Такая информация очень важна для оценки функционирования различных механизмов взаимодействия государства и общества на федеральном, региональном и ведомственном уровне. Особую значимость приобретает государственный мониторинг взаимодействия государства и общества в связи с тем, что подобные данные крайне сложно собрать из иных источников. С другой стороны, информация подобного рода ориентирована на оценку и учет масштаба взаимодействия и не дает качественного понимания его эффективности. Поэтому представляется нецелесообразным ограничиваться подобной статистикой, так как для содержательного анализа и оценки взаимодействия требуется организация дополнительного сбора и обработки обратной связи от негосударственных участников взаимодействия.

На основе рассмотренных исследований о масштабе и характере коррупции, эффективности государственного управления и активности общества можно сделать несколько принципиальных выводов о дальнейших перспективах систематического анализа взаимодействия государства и общества.

Во-первых, существующие исследования уровня коррупции и степени фактической вовлеченности общества в процессы разра-

---

<sup>46</sup> <<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption>>.

ботки и реализации государственных управленческих решений не позволяют сформировать целостного и детального представления о существующей в России ситуации.

Учитывая недоступность масштабных специализированных исследований объема и качества взаимодействия государства и общества, мы вынуждены сделать вывод о недостаточности существующих международных количественных исследований для целей сравнительного анализа взаимодействия государства и общества даже на макроуровне. Единственным доступным вариантом использования представляется комплексный статистический анализ общей среды взаимодействия государства и общества.

В таких исследованиях Россия рассматривается как единое целое на основе некоторого предполагаемого алгоритма усреднения различных показателей. Как следствие, не представляется возможным учитывать региональную специфику федеративного государства с высокой степенью географического, этнокультурного и социально-экономического разнообразия. При этом уже реализованные различными коллективами комплексные исследования общественных отношений в российских регионах демонстрируют существенные различия как в масштабах, так и в природе существующих моделей такого взаимодействия.

Существующие исследования общественной активности (в том числе реализованные в НИУ ВШЭ<sup>47</sup>) фокусируются на обществе, отдельных аспектах его активности, но не характере и результатах непосредственно взаимодействия общества и государства. Такого рода специализированные исследования также недоступны на межрегиональном уровне.

Однако для анализа взаимодействия государства и общества в рамках антикоррупционных мероприятий требуется специализированная система мониторинга. Ее основное предназначение — обеспечение возможности планомерной оптимизации такого взаимодействия, что является одним из важнейших приоритетов развития современного государственного управления и антикоррупционной политики. А действующая в настоящее время система мониторинга взаимодействия государства и общества является

---

<sup>47</sup> Например, исследования Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ <<https://grans.hse.ru/>>: серия «Мониторинг гражданского общества» и информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в России <<https://www.hse.ru/monitoring/mcs/>>.

слишком формальной и поверхностной. При сохранении минимального уровня издержек на мониторинг, что является ее безусловным достоинством, она не дает информации об эффективности и не позволяет наметить пути оптимизации такого взаимодействия.

По этой причине совершенствование системы мониторинга взаимодействия государства и общества чрезвычайно актуально для оптимизации и повышения эффективности антикоррупционных реформ, залогом успеха которых является именно успешное взаимодействие всех их участников. Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости разработки комплексной методики анализа и мониторинга взаимодействия государства и общества. Такая задача является нетривиальной и сопряжена с преодолением ряда методологических и организационных трудностей.

В этих целях можно предложить несколько основных принципов организации такой системы мониторинга:

1. Необходимая методика должна основываться на учете мнений различных групп участников взаимодействия и обеспечивать возможность учета всего спектра имеющихся мнений и оценок.
2. Структура системы мониторинга должна включать унифицированную основную часть, но допускать возможность учета региональной (или ведомственной) специфики, подлежащей согласованию на стадии запуска мониторинга.
3. Методика должна основываться на сборе как формализованных данных (например, статистики использования различных ИТ-форматов взаимодействия или событий, подлежащих официальной регистрации, или иных форм верифицируемой фиксации), так и данных о характере и результатах взаимодействия (например, опросы непосредственных участников о контексте и последствиях их участия в мероприятиях).
4. На начальных этапах внедрения или на этапах реорганизации системы мониторинга большее внимание должно уделяться работе с неформализованными качественными данными. На этапах стабильного функционирования системы мониторинга акцент может смещаться на формализованные количественные данные в целях экономии ресурсов.
5. Методика мониторинга должна включать широкий круг источников информации для минимизации возможностей искажения итоговых результатов. То есть вклад эксперта-«пессимиста» в оценку в идеале должен быть компенсирован вкладом

- эксперта-«оптимиста», что позволило бы получать адекватные и взвешенные результаты мониторинга.
6. Система мониторинга должна строиться на современных информационно-технологических решениях, позволяющих значительно упростить и оптимизировать управленческие процессы, в том числе процедуры мониторинга.
  7. Необходимо разделить систему мониторинга взаимодействия государства и общества на две синергетические, но отдельные подсистемы:
    - 1) оценка результатов работы представителей общества в рамках взаимодействия должна осуществляться государственными служащими;
    - 2) оценка результатов деятельности представителей государства в рамках взаимодействия должна осуществляться представителями общества.
  8. Для представителей общества в рамках мониторинга должна обеспечиваться анонимность, которую можно организовать в рамках внедрения информационных технологий дистанционной оценки взаимодействия государства и общества в ходе антикоррупционных мероприятий.

Построенная на такой основе система мониторинга взаимодействия государства и общества будет ориентирована на выявление содержательных характеристик взаимодействия, будет более информативной по сравнению с существующими методами сбора информации, и будет ориентирована на повышение эффективности взаимодействия.

Методики такого мониторинга обычно строятся на смешанных методах сбора и анализа данных. Развернутое комплексное анкетирование целевых групп респондентов в соответствии с принципами репрезентативности традиционных социологических опросов является одним из ключевых методов сбора данных. Сохранение методологической преемственности позволяет добиться сопоставимости результатов исследований, проводившихся в нескольких регионах или в разное время в одном регионе, а вдумчивое формирование анкеты обеспечивает сбор зачастую уникальных данных. Также в число исследовательских методов могут входить экспертные интервью, глубокие интервью с представителями целевой аудитории, фокус-группы и другие методы содержательного анализа различных материалов. Это позволяет качественно расширить информационную базу такого исследования и получить не только формальные количественные данные, но и глубокий содер-

жательный анализ интересующих исследователей и их заказчиков проблем.

Представляется также важным и ценным проведение научного анализа общественного мнения, выражаемого институционализированными представителями гражданского общества, которые профессионально разбираются в вопросах, имеющих непосредственное отношение к проявлениям коррупции (например, таким как предъявление избыточных требований к бизнесу, игнорирование информации о коррупционных кейсах и др.). В отличие от задач изучения классического общественного мнения, возможного только при проведении традиционных социологических исследований, основанных на принципах репрезентативности и случайности отбора респондентов, взаимодействие с представителями консолидированного гражданского общества значительно проще организовать для представителей государственных органов.

К достоинствам такого взаимодействия следует отнести высокий профессионализм и информированность таких контрагентов, меньшую склонность к популистскому характеру суждений и оценок в сравнении с неспециализированными и неинституционализированными контрагентами, более высокую готовность к ведению переговоров и поиску компромиссных решений комплексных социально-экономических задач. В целом можно признать такое взаимодействие необходимым первым этапом выстраивания эффективной системы взаимодействия государства и общества в рамках противодействия коррупции.

Именно по этой причине выстраивание качественного компонента (в дополнение к уже имеющемуся количественному компоненту) эффективной системы мониторинга взаимодействия государства и общества в антикоррупционной сфере также логично начать с изучения имеющегося опыта и его оценок с обеих сторон — и государства, и общественных организаций.

Благодаря большому опыту исследований в области государственного регулирования, антикоррупционного управленческого аудита и изучения институтов гражданского общества, их функционирования и влияния на различные общественные процессы, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» обладает значительным объемом наработок в данной сфере. В партнерстве с научным сообществом НИУ ВШЭ может ежегодно готовить непредвзятый научно обоснованный анализ работы государственных органов в сфере противодействия кор-

рупции на основе сбора и изучения экспертных оценок представителей гражданского общества.

Также НИУ ВШЭ может организовать анализ эффективности взаимодействия государственных органов на основе изучения мнений представителей и государственных органов, и общественных организаций. НИУ ВШЭ имеет богатый опыт проведения такой работы, который может широко внедряться в самых разных регионах страны как в рамках независимых академических исследовательских проектов, так и в рамках описывавшейся выше системы специализированного мониторинга взаимодействия государства и общества в противодействии коррупции.

## Литература

- Долотов Р.О.* Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.
- Иванов С.В., Молчанова Т.В.* Применение статьи 169 УК РФ как формы уголовно-правовой охраны предпринимательской деятельности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3. С. 43–46.
- Казаков А.* К вопросу о межотраслевой преюдиции как способе обеспечения непротиворечивости судебных актов // Уголовное право. М.: АНО «Юридические программы». 2016. № 6. С. 97–100.
- Казун А.П., Титова М.М.* На пятьдесят оттенков светлее: как изменилось рейдерство в России с 2011 по 2015 гг. // Общественные науки и современность. 2018. № 4. С. 22–36.
- Михайлов А.* Комплаенс как инструмент обеспечения уголовно-правовой безопасности руководителя компании // Legal Insing. 2017. № 9. С. 32.
- Поляков С.Б.* Объективные следы коррупции в судебных актах // Адвокат. 2017. № 1.
- Помазуев А.Е.* Коррупционные риски: понятие и значение для механизма противодействия коррупции // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2016. № 2.
- Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, С.А. Кубанцев и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.
- Тхашокова А.* Нарушить нельзя, можно предотвратить: как защитить бизнес с помощью комплаенса // Конкуренция и право. 2016. № 2. С. 24.

*Черногор Н., Залоило М.* Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов // *Право. Журнал высшей школы экономики.* 2018. № 4. С. 74–92

*Marquette H., Peiffer C.* Corruption and Collective Action. DLP: Working Paper 32, 2015.

*Научное издание*

**Взаимодействие государственных органов власти  
с общественными институтами в целях минимизации  
коррупционных проявлений в отношении бизнеса**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 04.04.2019. Формат 60×88 1/16  
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 5,6. Уч.-изд. л. 4,7  
Тираж 250 экз. Изд. № 2277

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285



