

«Самый эффективный способ борьбы с коррупцией – развитие гражданского общества и свобода средств массовой информации...  
Борьба с коррупцией – это задача всего общества».

Из выступления  
В.В. Путина  
на ежегодной пресс-конференции

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**Межрегиональной конференции**  
**«Общество, власть, бизнес: развитие без коррупции»**

24 апреля 2012 года

г. Иркутск

Конференция проходила при активном участии органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти, Законодательного Собрания и Правительства Иркутской области, органов государственной власти других субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений науки и образования, общественных объединений. В результате состоявшихся дискуссий и обмена мнениями участники конференции пришли к выводу о том, что приоритетным направлением деятельности по противодействию коррупции органов власти всех уровней, правоохранительных органов, общественных объединений является создание эффективной системы политических, социально-экономических и правовых средств, обеспечивающих минимизацию коррупционных проявлений в жизни личности, общества, государства.

Содержащиеся в действующем законодательстве положения, принятые в соответствии с нормами международного права, предусматривают проведение борьбы с коррупцией на принципиально новом уровне и предъявляют соответствующие временные требования к работе всех органов публичной власти, включая прокуратуру и иные правоохранительные органы. В частности, подлежат опубликованию сведения о доходах должностных лиц органов власти в средствах массовой информации и сети Интернет.

Вместе с тем положения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» находятся не в полном соответствии с положениями иных федеральных законов, определяющих статус соответствующих лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (от 8 декабря 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государст-

венной власти субъектов Российской Федерации, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В частности, на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, возложена обязанность ежегодно декларировать свои доходы. Однако имеются неясности по определению круга лиц, подлежащих этой обязанности: согласно положениям Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ это касается лишь тех из них, кто работает на постоянной (освобожденной) основе, а в соответствии с положениями федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ данное требование распространяется на всех депутатов, выборных должностных лиц и членов выборных органов.

Сравнительный анализ также показывает, что ограничения для лиц, замещающих муниципальные должности, шире, чем для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. С учетом объема властных полномочий и уровня коррупционных рисков такое положение представляется неоправданным и неприемлемым.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лица, замещающие государственные и муниципальные должности, нарушившие установленные им запреты, ограничения и обязанности, несут предусмотренную законодательством ответственность. Однако какая-либо специальная ответственность для данной категории лиц в настоящее время иными федеральными законами не установлена. Статьей 13.1 названного Закона предусмотрено лишь освобождение (увольнение) от должности, однако в силу ряда разночтений в законодательстве применимость в отношении ряда таких лиц (в частности, депутатов) данной меры ответственности на практике оказывается невозможным.

Не вполне четко урегулирован статус комиссии законодательного (представительного) органа по проверке сведений о доходах указанных лиц.

Одной из наиболее старых проблем действующего законодательства остается конфликт интересов. Данный институт, носящий по замыслу и по сути антикоррупционный характер, в силу оценочности и широты оснований, широкой дискреции при его применении зачастую сам становится коррупциогенным фактором и в ряде случаев применяется избирательно, в том числе для выживания «неудобных» личностей вне зависимости от их реальной коррупционной опасности. Кроме того, до настоящего времени не устранены разночтения в регулировании данного института в разных федеральных законах: «О противодействии коррупции»; «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Концепцией административной реформы предусматривается разный подход к конфликту интересов в зависимости от уровня коррупционных рисков различных органов власти и должностей. В группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерно: наличие полномочий, связанных с распределением значительных

финансовых средств; высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы; высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями. Налицо взаимосвязь между должностями государственной службы, замещение которых связано с повышенными коррупционными рисками, и должностями государственной службы, на которых высока вероятность возникновения конфликта интересов. Однако дифференциация в регулировании конфликта интересов в зависимости от названных обстоятельств в настоящее время в законодательстве не реализована.

Участниками конференции были обозначены основные направления деятельности в сфере противодействия коррупции, в том числе: совершенствование отраслевого законодательства Российской Федерации; оптимизация института проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов; усиление контроля за соблюдением законодательства о государственных закупках; расширение полномочий органов прокуратуры при проведении проверок деклараций о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности; оптимизация функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов; совершенствование информационной составляющей противодействия коррупции, выражающееся в ведении правового механизма информирования правоохранительными и иными государственными органами комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов по фактам нарушения требований к служебному поведению со стороны вышеназванных лиц.

Одним из важнейших факторов успешной борьбы с коррупцией является эффективное проведение реформы государственных и муниципальных услуг, а также реформы бюджетных учреждений. Четкая стандартизация качества услуг, строгая регламентация порядка их предоставления, внедрение форм электронного (бесконтактного) предоставления гражданам публичных услуг, обеспечение большей автономии учреждений, оказывающих услуги гражданам, от органов власти, четкое разделение и регламентация бесплатных и платных услуг – все это очевидным образом способно снизить коррупционные риски при взаимодействии граждан, организаций и органов власти.

Другим направлением государственной антикоррупционной политики должно стать создание в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. Добиться этого можно путем планомерного повышения правовой культуры населения, достижения прозрачности процедур предоставления государственных услуг, а также постоянной адресной профилактической работой всех государственных и муниципальных органов и саморегулируемых организаций. Для воспитания неприятия коррупционной деятельности, осуждения коррупционеров необходимо подключать средства массовой информации как один из эффективных инструментов гражданского общества

Публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления также играет важную роль. В последнее время с развитием информационного общества, реализацией программы электронного правительства, активным использованием сети Интернет появилось больше возможностей для ознакомления общества с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным, в целях повышения эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции участники Межрегиональной конференции считают необходимым рекомендовать:

### **1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

- рассмотреть в первоочередном порядке проект федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

- рассмотреть вопрос об установлении ответственности вплоть до досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов власти всех уровней за непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей независимо от условия осуществления депутатом депутатской деятельности;

- привести во взаимное соответствие федеральные законы от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», № 3-ФЗ от 8 декабря 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части ограничений и обязанностей для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: в частности, решить вопрос о том, распространяется ли обязанность по декларированию доходов на всех указанных лиц либо только на тех из них, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе;

- ужесточить административную и уголовную ответственности за правонарушения в сфере бюджетного законодательства;

- рассмотреть вопрос о принятии федерального закона об основах статуса лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;

- законодательно уточнить понятие и признаки конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, в частности, установив в качест-

ве ключевого признака ситуации конфликта интересов наличие обстоятельств, порождающих заинтересованность лица в принятии определенного решения (совершения определенных действий) из числа возможных в рамках его компетенции;

- привести во взаимное соответствие правовое регулирование конфликта интересов в федеральных законах от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

- дифференцировать требования к предотвращению и урегулированию конфликта интересов в зависимости от уровня должности и объема властных полномочий, непосредственно влияющих на уровень коррупционных рисков.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть вопрос о совершенствовании механизма независимой антикоррупционной экспертизы, прежде всего, в изменении статуса независимых экспертов, проводящих независимую антикоррупционную экспертизу, уточнения требований к ним, включая установление юридической ответственности за необоснованные или пролоббированные выводы, сделанные по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, вплоть до отзыва свидетельства об аккредитации независимого эксперта;

- для повышения эффективности антикоррупционного анализа провести комплекс мер по сбору и обобщению предложений от всех субъектов профилактики коррупции по расширению перечня коррупциогенных факторов, унифицировать и дополнить перечень коррупциогенных факторов, сохранив перечень коррупциогенных факторов открытым. На основе проведенной работы доработать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

## **3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:**

- обеспечить доступность для населения информации о планах, решениях и действиях органов государственной власти и органов местного самоуправления для определенного налаживания общественного контроля за властью;

- обеспечить реализацию в полном объеме положений Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»;

- расширить понятие антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, установив обязанность по ее проведению на всех стадиях подготовки и реализации социально и экономически значимых проектов; продолжить работу по совершенствованию проведения антикоррупци-

онной экспертизы, особенно проектов законов, предусматривающих налоговые льготы и иные преференции; размещать заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы на официальных Интернет-сайтах органов публичной власти;

- использовать все возможности для привлечения независимых экспертов, общественных организаций, других институтов гражданского общества к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

- содействовать средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;

- продолжить работу по совершенствованию обеспечения доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности, в том числе при размещении информации на своих официальных Интернет-сайтах;

- разграничить между органами власти функции по принятию и реализации решений, контролю за их исполнением, предоставлению государственных и муниципальных услуг;

- обеспечивать методическое сопровождение проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, особенно в органах местного самоуправления. С этой целью направлять специалистов, ответственных за проведение работы в этой области, на курсы повышения квалификации, предусмотрев для этого необходимые финансовые средства;

- разработать и внедрить на ведомственных (отраслевых) уровнях в качестве обязательных такие механизмы противодействия коррупции, как: деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (система «одного окна», система электронного обмена информацией, документооборота); деление административно-управленческих процедур на стадии и их закрепление за независимыми друг от друга должностными лицами; детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования с соблюдением принципа индивидуальной ответственности за исполнение принятых решений;

- внедрять в деятельность инновационные технологии, обеспечивающие межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных или муниципальных услуг;

- в рамках действующего антикоррупционного законодательства продолжить: ежегодную разработку и утверждение единых планов противодействия коррупции; анализ проектов нормативных правовых актов на антикоррупционность; определение организационных структур, которые отвечают за реализацию мер противодействия коррупции; формирование комиссии по проверке выполнения государственными и муниципальными служащими служебных требований; сбор и анализ данных о коррупции; создание постоянно действующей «горячей линии»; создание Интернет-сайтов для населения о выполнении законодательства по противодействию коррупции на региональном и муниципальном уровнях.

#### **4. Институтам гражданского общества и бизнес-сообществу:**

- пропагандировать антикоррупционную модель поведения в обществе, активнее информировать правоохранительные органы, органы государственной власти и органы местного самоуправления о сложившихся коррупционных схемах и предлагать меры по их устранению;

- проводить общественное обсуждение действующего антикоррупционного регулирования, включая его исследование на предмет выявления в нем коррупциогенных факторов, с организацией для этого специальных Интернет-сайтов, на которых необходимо размещать правовые акты, действующие в указанной сфере, а также проекты таких актов для обсуждения;

- осуществлять совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления мероприятия, направленные на формирование ценностных установок недопустимости коррупционного поведения, а также осуществлять просветительскую деятельность по вопросам противодействия коррупции в формах: проведения популярных лекций, семинаров, диспутов, встреч, бесед, слушаний, круглых столов, книжных и иных выставок, тематических стендов, иных форм наглядной агитации, посвященных вопросам противодействия коррупции.