



**Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации  
от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II**

**[www.coe.int/PRECOPII](http://www.coe.int/PRECOPII)**

**Технический документ**

**«Типология коррупции, затрагивающей предпринимателей в Российской  
Федерации на региональном и муниципальном уровнях»**

Подготовлено:

Крыловой Диной Владимировной,  
Шевердяевым Станиславом Николаевичем и Стрельченком Ярославом Павловичем  
экспертами Совета Европы  
(с комментариями и предложениями национальных и международных участников  
Рабочей группы)

Сентябрь 2018 г.

*Контактные данные для получения дополнительной информации:*

<p><i>Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)</i></p> <p><i>Департамент по борьбе с преступностью</i></p> <p><i>Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы</i></p> <p><i>67075 Strasbourg CEDEX France</i></p> <p><i>Тел.: +33(0)3 90 21 42 14</i></p> <p><i>Факс: + 33(0)3 88 41 27 05</i></p> <p><i>Эл.почта: <a href="mailto:maia.mamulashvili@coe.int">maia.mamulashvili@coe.int</a></i></p> <p><i><a href="http://www.coe.int/corruption">www.coe.int/corruption</a></i></p>	<p><i>Данный документ был подготовлен экспертами по инициативе проекта ПРЕКОП II.</i></p> <p><i>Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы</i></p>
--	--

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1</b>	<b>Резюме.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Цели, задачи, используемая терминология и методология исследования.....</b>	<b>8</b>
2.1	О настоящем исследовании.....	8
2.2	Постановка проблемы .....	8
2.3	Цели исследования и основные средства их достижения .....	9
2.4	Основные понятия .....	9
2.5	Методология исследования.....	13
<b>3</b>	<b>Социологические исследования об особенностях коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей, в российских регионах .....</b>	<b>15</b>
3.1	Опрос предпринимателей Российской Федерации из пилотных регионов проекта ПРЕКОП II .....	15
3.1.1	<i>Представление о коррупции .....</i>	<i>15</i>
3.1.2	<i>Личный опыт предпринимателей .....</i>	<i>18</i>
3.1.3	<i>Готовность к коррупционной деятельности .....</i>	<i>22</i>
3.1.4	<i>Внутренний контроль.....</i>	<i>23</i>
3.1.5	<i>Международные опросы предпринимателей .....</i>	<i>25</i>
3.2	Опросы региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (методология и основные результаты) .....	29
3.2.1	<i>Особенности методики сбора данных о практике локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей .....</i>	<i>29</i>
3.2.2	<i>Основные результаты анкетирования региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей.....</i>	<i>31</i>
3.3	Результаты других социологических исследований практики коррупции, затрагивающей предпринимателей в российских регионах .....	37
3.3.1	<i>«Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан» .....</i>	<i>38</i>
3.3.2	<i>«Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга».....</i>	<i>39</i>
3.3.3	<i>Антикоррупционный мониторинг в Нижегородской области .....</i>	<i>40</i>
3.4	Основные итоги социологических опросов.....	44
<b>4</b>	<b>Типология коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей на региональном и местном уровнях .....</b>	<b>47</b>
4.1	Разнообразие способов систематизации данных о коррупционных практиках .....	47
4.1.1	<i>Вводные замечания .....</i>	<i>47</i>
4.1.2	<i>Типология коррупции по способу уголовно-правовой квалификации коррупционных актов</i>	<i>48</i>
4.1.3	<i>Типология коррупции по отношению к стратегиям группового поведения .....</i>	<i>50</i>
4.1.4	<i>Типология коррупции по характеру коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели.....</i>	<i>51</i>

4.1.5	<i>Типология коррупции в зависимости от принадлежности к перечню коррупционно-опасных функций органов власти</i> .....	52
4.1.6	<i>Типология коррупции в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения, имеющих наиболее высокий коррупционный потенциал</i> .....	53
4.1.7	<i>Типология коррупции по индикаторам коррупционного поведения</i> .....	54
4.1.8	<i>Типология коррупции на основе коррупциогенных факторов нормативного акта</i> 57	
4.1.9	<i>Типология коррупции по эффективному способу противодействия коррупционному нарушению</i> .....	59
4.2	<b>Комбинированная типология коррупции, затрагивающая предпринимателей на региональном и местном уровне власти в России</b> .....	61
4.2.1	<i>Условия и ограничения для разработки комбинированной типологии</i> .....	61
4.2.2	<i>Содержание комбинированной типологии</i> .....	63
4.2.3	<i>Структура комбинированной типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей на региональном и местном уровне власти</i> .....	66
<b>5</b>	<b>Характерные коррупционные ситуации, затрагивающие предпринимателей, по данным региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ</b> .....	<b>70</b>
5.1	<i>Примеры коррупционных ситуаций, связанных с реализацией распределительных функций государства</i> .....	70
5.2	<i>Примеры коррупционных ситуаций в сфере выдачи разрешительной документации</i> .	72
5.3	<i>Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и привлечения к ответственности</i> .....	74
5.4	<i>Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности</i> .....	79
5.5	<i>Случаи «неделовой» коррупции, затрагивающей предпринимателей</i> .....	82
5.6	<i>Основные выводы и рекомендации, следующие из анализа коррупционной практики, затрагивающей предпринимателей на региональном и местном уровнях</i> .....	83
<b>6</b>	<b>Разнообразие коррупционных практик в странах Совета Европы (сравнительный аспект)</b> .....	<b>88</b>
6.1	<b>Характерные коррупционные ситуации, затрагивающие предпринимателей в других странах</b> .....	88
6.1.1	<i>Примеры коррупционных ситуаций, связанных с реализацией распределительных функций государства</i> .....	88
6.1.2	<i>Примеры коррупционных ситуаций в сфере выдачи разрешительной документации</i> .....	89
6.1.3	<i>Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления</i> .....	89
6.1.4	<i>Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности</i> .....	90
6.1.5	<i>Случаи «неделовой» коррупции, затрагивающей предпринимателей</i> .....	93
6.2	<b>Анализ</b> .....	94
<b>7</b>	<b>Выводы и рекомендации</b> .....	<b>96</b>
7.1	<b>Выводы и рекомендации из социологических опросов и наблюдений</b> .....	96

7.2	Выводы об особенностях типологии коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей на региональном и местном уровнях, и рекомендации, вытекающие из этой типологии .....	97
7.3	Общие выводы и рекомендации, вытекающие из оценки характерных коррупционных ситуаций, затрагивающих предпринимателей .....	99
7.4	Рекомендации о применении превентивных мер по противодействию коррупции, затрагивающей предпринимателей, на основании международного опыта .....	102
7.4.1	<i>Антикоррупционное планирование.....</i>	<i>102</i>
7.4.2	<i>Механизмы контроля, надзора и предотвращения коррупционных рисков.....</i>	<i>102</i>
7.4.3	<i>Создание благоприятной бизнес-среды .....</i>	<i>102</i>
7.4.4	<i>Антикоррупционная деятельность бизнеса .....</i>	<i>103</i>
7.4.5	<i>Восполнение основных институциональных пробелов в построении перспективной российской антикоррупционной инфраструктуры .....</i>	<i>104</i>
<b>8</b>	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>111</b>
8.1	ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. Первичная анкета для опроса региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (использовалась на первой стадии проекта (декабрь 2016 – январь 2017 г.)).....	111
8.2	ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. Анкета для опроса региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (использовалась на второй стадии проекта (июнь-июль 2017 г.)....	113
8.3	ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 Анкета для опроса предпринимателей.....	128

## 1 РЕЗЮМЕ

Целью данного Технического документа является разработка типологии коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях.

Для достижения данной цели были поставлены и реализованы следующие задачи:

1. осуществлен сбор сведений о коррупционных практиках, затрагивающих предпринимателей;
2. разработана и описана научно обоснованная типология коррупционных практик;
3. сведения о разнообразии коррупции, полученные в ходе сбора и анализа информации, систематизированы в соответствии с предложенной типологией;
4. проведен сравнительный анализ коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей в странах, являющихся и не являющихся членами Совета Европы;
5. сформулированы и обсуждены с членами Рабочей группы и участниками семи региональных семинаров, организованных в рамках проекта ПРЕКОП II, выводы и рекомендации по преодолению выявленных проблем.

Для сбора сведений о коррупционных практиках, затрагивающих предпринимателей, применялись методы опроса и анкетирования, осуществлялся поиск необходимой информации в открытых аналитических, сравнительных и прочих источниках.

Сбор основных сведений был осуществлен благодаря информационному и организационному содействию Уполномоченных по защите прав предпринимателей ряда субъектов Российской Федерации, выбранных в рамках настоящего проекта в качестве пилотных, в том числе: на первом этапе – Республики Карелия, Тверской области, Тюменской области, Краснодарского края; на втором этапе – Республики Башкортостан и Ярославской области; и на третьем этапе – Удмуртской Республики, Республики Татарстан, Приморского края, Ставропольского края, Иркутской, Курской, Ростовской, Архангельской и Смоленской областей.

В качестве дополнительных источников информации использованы также:

- результаты семинаров по типологии коррупции в Российской Федерации, проведенных в рамках проекта «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» (ПРЕКОП РФ);
- материалы и исследования, подготовленные в рамках деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в том числе ежегодные доклады Уполномоченного Президенту России;
- тематические исследования ведущих научных, экспертных и предпринимательских организаций в части, касающейся коррупционной тематики;
- российское антикоррупционное и смежное законодательство, и аналитические материалы о практике его применения;
- материалы о передовом опыте противодействия коррупции, затрагивающей предпринимателей в странах Совета Европы.

При разработке типологии коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей, использовалась методология систематизации информации, которая применяется в различных российских аналитических, а также нормативных источниках. Их сопоставление позволило выделить оптимальный способ типологизации коррупционных практик, который способен найти место в общей системе практически для любого случая столкновения предпринимателя с коррупцией.

Наличие единых критериев систематизации коррупции – это главное достоинство типологии, которое позволяет объяснить причины каждого коррупционного казуса и направить за поиском решения в нужную область российского законодательства. К преимуществам разработанной типологии необходимо отнести и то, что она оказывается достаточно гибкой и открытой для дальнейшего развития. Каждый из ее разделов может быть дополнен вариантами и разновидностями специфических местных коррупционных практик. Такая гибкость типологии, помимо прочего, стимулирует наблюдателей и практиков к адекватной оценке коррупционных проявлений взаимодействия российской власти и бизнеса.

В исследовании представлены базовые рекомендации по преодолению выявленных проблем, составленные с учетом передового международного опыта и итогов обсуждений в рамках семи региональных семинаров.

Данные рекомендации заключаются, в частности, в следующем:

1. Для каждой сферы предпринимательской деятельности в действующем регулировании требуется выделить нормативные акты, отдельные положения которых имеют повышенную коррупционную опасность. В отношении данных нормативных актов должна быть проведена как антикоррупционная экспертиза по переработанной и обновленной методике, так и оценка регулирующего воздействия.

2. С целью минимизации проявлений коррупции при формировании системы оценки коррупционных рисков в деятельности государственных и муниципальных служащих целесообразно изучить возможности применения принципов риск-ориентированного подхода, аналогичных используемым в сфере контрольной-надзорной деятельности в отношении подконтрольных субъектов.

3. С целью мотивирования должностных лиц к отказу от коррупционных практик обеспечить развитие гарантий неотвратимости ответственности за коррупционные нарушения.

4. Для обеспечения прозрачности деятельности органов власти поддержать инициативу переработки правового режима служебной тайны и принятия Федерального закона о служебной тайне.

5. В части совершенствования практики государственной и муниципальной службы целесообразно усилить работу по урегулированию конфликта интересов и ввести обязательность решений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению, касающихся ответственности конкретного служащего, который не принял меры по предотвращению конфликта интересов.

6. Целесообразно также на высоком уровне сформировать четкую политику в направлении ряда институциональных пробелов текущей российской антикоррупционной реформы, в том числе в отношении системного регулирования лоббизма (и в целом – форматов допустимого взаимодействия органов власти и бизнеса), создания механизма защиты заявителей о коррупции и формировании центрального независимого института для решения проблемы «большой коррупции».

## 2 ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ИСПОЛЬЗУЕМАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

### 2.1 О настоящем исследовании

Настоящее исследование направлено на изучение типологии коррупции и выявление наиболее распространенных моделей коррупционных практик в отношении бизнеса в России на региональном и муниципальном уровнях. Многие из выявленных коррупционных моделей обуславливают институциональный характер коррупции и оказывают крайне негативное влияние на предпринимательский сектор. Поэтому выделение во всем многообразии коррупционных практик некоторой системы, которая базируется на четких критериях, будет способствовать методичной коррекции имеющейся практики посредством совершенствования антикоррупционного законодательства и правоприменения.

### 2.2 Постановка проблемы

Как показывают социологические наблюдения,<sup>1</sup> коррупция на локальном уровне является наиболее массовой, препятствует развитию предпринимательства, – прежде всего, малого и среднего бизнеса, – и негативно влияет на создание и сохранение рабочих мест, что крайне отрицательно сказывается на развитии социально-экономической сферы.

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в его ежегодном докладе Президенту Российской Федерации за 2015 год<sup>2</sup> отмечается, что высокая «коррупционная рента» оказывает сдерживающее влияние на функционирование бизнеса у почти четверти российских компаний. Причем, чем меньше размер бизнеса, тем сильнее негативное влияние коррупции на его функционирование и развитие. Более половины предпринимателей, принявших участие в проведенном Уполномоченным опросе, отмечают, что за указанный год размер «коррупционной ренты» либо увеличился, либо не изменился.

Специализированные исследования в сфере влияния коррупции на бизнес-сектор, проводимые с 2007 года (например, исследования и разработки Некоммерческого партнерства «Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРА)), показывают, что только третья часть представителей малого и среднего бизнеса является инициаторами и бенефициарами коррупции, две трети предпринимателей, сталкивающихся с коррупцией, становятся ее жертвами<sup>3</sup>.

Аналогичные результаты показывает исследование Торгово-промышленной палаты РФ 2016 г. «Бизнес-барометр коррупции», проведенное среди 3000 предпринимателей из 83 регионов России – за последний год около 35% опрошенных предпринимателей передавали незаконное вознаграждение в виде денежных средств, подарков, «встречных услуг», а не передавали платежей и подарков 65% опрошенных предпринимателей. В данном исследовании отмечается, что у половины респондентов коррупционные контакты являются неизбежным явлением коммерческой или корпоративной действительности. Наиболее коррумпированными направлениями предприниматели определяют получение разрешений, лицензий, государственные, муниципальные закупки, закупки у государственных компаний, контроль (надзор) за предпринимательской деятельностью, возбуждение и расследование уголовных дел.<sup>4</sup>

Негативное влияние коррупции на предпринимательский климат отмечается и в международных исследованиях, касающихся России. Так, рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016–2017, ежегодно формируемый группой Всемирного экономического форума на основе комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей

---

<sup>1</sup> См., например: Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыт социологического анализа / Под ред. Г.А. Сатарова. — Москва: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 474.

<sup>2</sup> См. Доклад «[Российский бизнес: портрет в цифрах](#)». М., 2015, с. 10

<sup>3</sup> См., например: «Малый бизнес и коррупция – перспективы преодоления», «Общество своими глазами» и др. избранные материалы результатов открытого конкурса «[Проблемы развития современного российского общества](#)» 2007-2008 гг., Институт общественного проектирования, 2008 год.

<sup>4</sup> «[Бизнес-барометр коррупции](#)», подготовленный Торгово-промышленной палаты РФ.

компаний, показывает, что одной из чувствительных проблем для экономического развития в России представители бизнеса называют коррупцию<sup>5</sup>.

Таким образом, различные исследования показывают, что бизнес воспринимает ситуацию с коррупцией в России как фактор, негативно влияющий на осуществление предпринимательской деятельности.

### **2.3 Цели исследования и основные средства их достижения**

Целью настоящего исследования является формирование типологии коррупции в отношении субъектов предпринимательства на региональном и местном уровнях, для чего оно проводится на широкой эмпирической основе путем систематизации, выявления закономерностей различных форм коррупции, а также выявления факторов, позволяющих должностным лицам ненадлежащим образом использовать свои полномочия.

Для достижения указанной цели в настоящей работе применяются следующие средства:

- проведение обзора передового зарубежного опыта противодействия развитию коррупционных практик в сфере взаимодействия власти и бизнеса;
- осуществление социологических опросов в ряде российских регионов для выявления актуальных в России коррупционных практик;
- проведение анализа российского антикоррупционного законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в российском экономическом секторе;
- изучение особенностей российской правоприменительной практики, специфики функционирования отечественных бизнес-моделей и национальных черт российской коррупции;
- углубленный анализ форм, способов, методов противодействия коррупционным практикам в ряде тех областей, которые в международных и российских антикоррупционных стратегиях рассматриваются в качестве действенных, эффективных средств для достижения заявляемых антикоррупционных целей.

Объектом исследования являются общественные отношения на региональном и местном уровнях в России между субъектами предпринимательской деятельности и должностными лицами органов власти.

Предметом исследования в рамках настоящей работы является ненадлежащее поведение должностных лиц органов власти в регионах и муниципальных образованиях в отношении субъектов предпринимательства, имеющее коррупционные признаки.

Результатами настоящего исследования являются разработка типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях, а также выработка практических рекомендаций в отношении совершенствования законодательства и правоприменения.

### **2.4 Основные понятия**

В настоящем исследовании используются следующие основные понятия:

#### **Коррупция**

В данном исследовании используется следующее понятие коррупции: в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) «коррупция – это злоупотребление служебным положением; дача взятки, получение взятки; злоупотребление полномочиями; коммерческий подкуп либо иное незаконное

---

<sup>5</sup> [Рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016–2017](#), Группа Всемирного экономического форума; [профиль страны: Российская Федерация](#)

использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица»<sup>6</sup>.

Коррупция на международном и внутригосударственном уровне признается уголовно наказуемым деянием странами, ратифицировавшими Конвенцию ООН против коррупции<sup>7</sup> и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>8</sup>.

Конвенция ООН против коррупции не содержит определения коррупции. Анализ текста Конвенции позволяет сделать вывод о том, что к коррупционным деяниям Конвенция относит предельно широкий спектр деяний: активный и пассивный подкуп в публичном и частном секторах, подкуп иностранных должностных лиц и служащих международных организаций, злоупотребление служебным положением, хищение или нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, воспрепятствование осуществлению правосудия, отмывание доходов, полученных преступным путем, в частности, от коррупции и др.

В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированной Россией, также не сформулировано единое понятие коррупции. Стоит отметить, что в понятие коррупции, согласно положениям Конвенции, включаются не только различные формы подкупа, отмывание доходов от коррупционных преступлений, действия (бездействие) с целью совершения, сокрытия или представления в ложном свете коррупционных правонарушений, но и соучастие в указанных деяниях.

При этом в случаях, когда это оправдано исследовательскими задачами, используется также и более широкое определение коррупции, данное в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией, где она понимается как злоупотребление публичной властью для получения выгоды в личных целях.<sup>9</sup>

### **Коррупция в сфере бизнеса**

Считается, что данный термин был введен в широкий оборот в отечественной антикоррупционной литературе в начале 2000-х гг. и является одним из опорных в исследованиях, посвящённых российской антикоррупционной реформе<sup>10</sup>. Коррупция в сфере бизнеса выделяется в качестве элемента классификации так называемой экзогенной коррупции (т.е. внешней по отношению к государству, вызванной факторами взаимодействия государства в данном случае – с бизнес-средой) наряду с политической и бытовой коррупцией<sup>11</sup>. Однако, поскольку бытовое восприятие данного понятия отличается от указанного, в настоящем докладе этот термин будет использоваться ограниченно – строго применительно к характеристике одной из типологий коррупции, рассматриваемых в тексте ниже.

### **Институциональная (системная) коррупция**

Данное понятие важно для понимания ряда коррупционных процессов, которые сложно бывает выразить в терминах конкретных практических коррупционных нарушений (казусов, кейсов), связанных с неким единичным актом коррупции. В современной литературе институциональная

<sup>6</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) "[О противодействии коррупции](#)" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

<sup>7</sup> [Веб-сайт ООН](#), URL:[www.unt.org](http://www.unt.org)

<sup>8</sup> [Веб-сайт](#) Совета Европы, URL: <http://conventions.coe.int>

<sup>9</sup> [Справочный документ о международной борьбе с коррупцией](#), подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF.169/14. 1995. 13 Apr.

<sup>10</sup> См., например: <http://www.indem.ru/anti-corr/cipebc.shtml>

<sup>11</sup> Подробнее см: Антикоррупционная политика: Учеб.пособие для студентов вузов по специальностям упр., экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. - М.: РА "СПАС", 2004. С. 81-84.

(системная) коррупция понимается как комбинация административной и политической коррупции, это наиболее опасная ее форма, свидетельствующая о глубоком поражении государственного механизма.<sup>12</sup> Согласно институциональной теории Дугласа Норта, институты – это «правила игры» в обществе, организующие взаимоотношения между людьми.<sup>13</sup> Исследователь С.В. Бондаренко полагает, что системная (институциональная) коррупция имеет место там, где она становится частью системы управления, «во многих случаях настолько неотъемлемой, что система не может функционировать без нее»<sup>14</sup>.

### **Коррупционные риски**

Нормативного определения понятия «коррупционные риски» действующее российское законодательство не содержит.

В ряде научных монографий авторы предлагают свое определение понятия «коррупционные риски». Так, Астанин В.В. рассматривает коррупционные риски как вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы; реализацией полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственного служащего.<sup>15</sup>

Понятие «коррупционные риски» также используется в Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 N 226 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы"<sup>16</sup>, согласно которому Правительству Российской Федерации было поручено «осуществить анализ коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов и обеспечить внедрение комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в данных сферах». Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557<sup>17</sup>, например, определены критерии на основании которых определенные должности отнесены к должностям федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. Отдельными российскими органами власти (например, Минфином России, Федеральной налоговой службой и др.) определены функции, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупционных рисков.

### **Коррупционные практики**

Если коррупционные риски – это вероятность возникновения коррупционного поведения, то коррупционные практики – это деяния, связанные с реализацией коррупционных рисков. Понятие «коррупционные практики» широко используется в научных и экспертных исследованиях, однако нормативного определения данного термина в российском законодательстве также не имеется.

Социологи Макарова М.Н. и Вахрушев Р.В. выносят характеристику данного понятия в название своей работы: «Коррупционные практики как результат взаимодействия формальных и неформальных норм».<sup>18</sup> Другой социолог, Сергиенко В.О., в работе «Коррупционные практики

<sup>12</sup> Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону. ОАО «Ростиздат», 2002. С. 18.

<sup>13</sup> Дуглас Норт «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики», Фонд экономической книги «НАЧАЛА» - Москва, 1997 г. - 190 с

<sup>14</sup> Там же. См. также: Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000; Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция социалистической системы // Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал: В 2 т. Т. 2. Апогей и крах сталинизма / Под общ.ред. Ю.Н. Афанасьева. - М.: Российск. гос. ун-т. 1997. - С. 508-544; Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ. / Аверкиев И.В., Галицкий Д.Г., Калягин Г.В. и др. М., 2005. С. 66.

<sup>15</sup> Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. Автореф. Дис. д.ю.н. М, 2009

<sup>16</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 N 226 "[О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы](#)", URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>17</sup> [Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557](#).

<sup>18</sup> Макарова М. Н. и Вахрушев Р. В. [«Коррупционные практики как результат взаимодействия формальных и неформальных норм»](#)

в российском обществе: влияние и включенность в социальные позиции населения»<sup>19</sup> характеризует коррупционные практики «как практики, ориентированные на получение незаконных социальных льгот и привилегий на основе подкупа, дарения, взаимных услуг и использования должностной ренты...» и отмечает, что «важным последствием коррупции в российском обществе является рационализация коррупционных практик, принятие массовых поведенческих моделей, направленных на готовность к применению и непосредственное применение коррупционных схем». В исследованиях по государственному и муниципальному управлению коррупционные практики рассматриваются как маркер неэффективности современного государственного управления.<sup>20</sup>

В рамках настоящего анализа понятие «коррупционные практики» определяется как ненадлежащее использование должностными лицами своих полномочий, свидетельствующие об извлечении неосновательных выгод (данном должностным лицом, группой должностных лиц либо с участием иных лиц, в интересах третьих лиц), которые не соответствуют интересам государственной или муниципальной службы. В рамках данного исследования речь идет в основном о типичных коррупционных практиках должностных лиц в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

### **Кейсы (коррупционные кейсы)**

Данный термин используется главным образом в той части настоящего исследования, в котором анализируются полевые данные, полученные от региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Кейсы (коррупционные кейсы) – это конкретные коррупционные практики такого рода, которые имеют перспективу быть признанными типичными для российского бизнеса.

### **Местный уровень власти**

В настоящем исследовании местным уровнем власти именуется тот территориальный уровень организации публичной власти в Российской Федерации, который состоит из муниципальных образований. Однако это не означает, что на данном территориальном уровне функционируют только органы местного самоуправления. Территориальные подразделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти также организуются на этом уровне территориального деления Российской Федерации. Поэтому в настоящем исследовании рассматриваются коррупционные практики, в которые на этом уровне оказываются вовлеченными как органы местного самоуправления, так и региональные и федеральные органы государственной власти.

### **Региональный уровень власти**

Под российскими регионами в настоящей работе понимаются субъекты Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Региональным уровнем власти, поэтому признается тот территориальный уровень организации государственной власти, на котором функционируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальные подразделения федеральных органов государственной власти, осуществляющих свои полномочия на уровне субъектов РФ.

### **Оценка регулирующего воздействия**

В российской научно-практической литературе оценка регулирующего воздействия определяется как процедура, в ходе которой анализируются проекты нормативных правовых актов с целью выявления в них положений, приводящих к избыточным административным и

---

<sup>19</sup> Сергиенко В. О., «[Коррупционные практики в российском обществе: влияние и включенность в социальные позиции населения](#)»

<sup>20</sup> Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. [Коррупционные практики рассматриваются как маркер неэффективности современного государственного управления.](#)

другим ограничениям в деятельности предпринимателей, а также к необоснованным расходам, как для бизнеса, так и для бюджетной системы Российской Федерации<sup>21</sup>.

В российском законодательстве указывается, что «оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее - оценка регулирующего воздействия) проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>22</sup>.

### **Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности**

Данное понятие в настоящее время воплощено в нормативную форму. Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя или используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности.<sup>23</sup>

### **Конфликт интересов**

Согласно базовому источнику российского антикоррупционного законодательства - Закону о противодействии коррупции, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой прямая или косвенная личная заинтересованность должностного лица органа власти влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им своих должностных обязанностей<sup>24</sup>.

## **2.5 Методология исследования**

Методология настоящего исследования включала в себя:

- проведение экспертных социологических опросов предпринимателей и анкетирование региональных уполномоченных на предмет типичных коррупционных практик, а также сопоставление и анализ полученных данных для фиксации сведений в настоящем исследовании;
- обобщение результатов семинаров по типологии коррупции в Российской Федерации, проведенных в рамках проекта «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» (ПРЕКОП РФ);
- анализ материалов и исследований, подготовленных в рамках деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, и прежде всего – ежегодных докладов Уполномоченного Президенту России;

---

<sup>21</sup> «[Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов](#)», Российский союз промышленников и предпринимателей.

<sup>22</sup> Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ, Статья 26.3-3. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 N 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть I), ст. 4372.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) "О противодействии коррупции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

- анализ тематических исследований ведущих научных, экспертных и предпринимательских организаций в части, касающейся коррупционной тематики<sup>25</sup>;
- исследование современной правовой доктрины в части проблем, касающихся коррупции, затрагивающей предпринимателей (особенно муниципально-правовой литературы);
- анализ российского антикоррупционного и смежного законодательства, а также практики его правоприменения;
- изучение передового опыта противодействия коррупции, затрагивающей предпринимателей в странах Совета Европы;
- и другие.

В качестве начальной фактологической базы для проведения исследования использовались данные анкетирования уполномоченных по защите прав предпринимателей в пятнадцати субъектах РФ: Республика Карелия, Тюменская область, Тверская область и Краснодарский край (первая фаза проекта ПРЕКОП II); Ярославская область и Республике Башкортостан (вторая фаза); Удмуртская Республика, Республика Татарстан, Приморский край, Ставропольский край, Иркутская, Курская, Ростовская, Архангельская и Смоленская области (третья фаза). Региональным уполномоченным было предложено на основании изучения поступивших в их адрес обращений от предпринимателей отметить проблемы, порождаемые ненадлежащим (имеющим признаки коррупционного поведения) использованием должностными лицами органов власти своих полномочий. На основе проведенной работы по обращениям предпринимателей уполномоченные из указанных регионов предоставляли информацию о конкретных коррупционных кейсах.

Данное исследование состоит из следующих разделов:

- оценка зарубежного опыта противодействия локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей;
- обобщение полевых данных о разнообразии коррупционных практик в российских регионах;
- анализ специализированного антикоррупционного и смежного российского законодательства и правоприменительной практики;
- выделение наиболее полезных рекомендаций в отношении эффективных мер по противодействию локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей.

Сопоставление наблюдений, полученных по всем указанным направлениям, создает надежную основу к выработке оптимальной для актуальной российской ситуации типологии коррупционных практик.

---

<sup>25</sup> В настоящем исследовании использованы материалы и кейсы аналитических исследований о коррупционных рисках в сфере потребительского рынка в ЖКХ и в сфере строительства, проведенных Научно-исследовательским Университетом «Высшая школа экономики» по поручения Правительства Российской Федерации в 2015 г. в рамках реализации пунктов Национального плана противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденного указом Президента Российской Федерации, [www.hse.ru](http://www.hse.ru)

### 3 СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

В рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II с июня по август 2017 года был проведён опрос предпринимателей из пилотных регионов проекта: Республики Башкортостан, Республики Карелия, Краснодарского края, Ярославской, Тюменской и Тверской областей (далее – **Опрос №1**)<sup>26</sup>.

В рамках продолжения проекта опрос среди предпринимателей был проведён ещё в девяти регионах Российской Федерации: Республики Удмуртии, Республики Татарстан<sup>27</sup>, Приморского и Ставропольского краёв, Архангельской, Смоленской, Курской, Ростовской и Иркутской областей (далее – **Опрос №2**)<sup>28</sup>.

Также из публичных ресурсов в сети Интернет были получены статистические данные других исследований и опросов, проведённых на территории Российской Федерации и стран, являющихся и не являющихся членами Совета Европы, по вопросам коррупционной практики на муниципальном уровне.

#### 3.1 Опрос предпринимателей Российской Федерации из пилотных регионов проекта ПРЕКОП II

##### 3.1.1 Представление о коррупции

Согласно результатам опроса, наиболее негативно (говоря о коррупции) предприниматели оценивают честность работников жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Другие учреждения и ведомства предприниматели оценивают менее негативно, чем ЖКХ (см. сравнительную таблицу №1 Опросов №2 и №1):

Таблица №1

№	Предприниматели негативно (говоря о коррупции) оценивают (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	Работников жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ)	50 ↔	50
2	Правоохранительные органы, осуществляющие уголовное преследование по экономическим преступлениям	45 ↑	33
3	Работников муниципальных органов власти	44 ↑	43
4	Полицию	43 ↑	22
5	Телевидение	43 ↑	38
6	Прессу	42 ↑	40
7	Депутатов муниципалитетов	41 ↓	42
8	Суды	40 ↑	27
9	Работников муниципалитетов	37 ↓	40
10	Медицинские учреждения	37 ↑	28
11	Региональные парламенты	36 ↑	32

<sup>26</sup> Опрос, в котором приняли участие 60 предпринимателей – из Башкортостана (7), Карелии (7), Ярославской (28), Тюменской (5), Московской (2) и Тверской (10) областей.

<sup>27</sup> От предпринимателей Республики Татарстан ответы на опрос не были получены.

<sup>28</sup> Опрос, в котором приняли участие 95 предпринимателей – из Удмуртии (3), Приморского (28) и Ставропольского (13) краёв, Архангельской (4), Смоленской (5), Курской (11), Ростовской (8) и Иркутской (23) областей.

12	Дорожную полицию	35 ↑	23
13	Предприятия муниципалитетов	33 ↓	35
14	Региональные правительства	28 ↓	30

По мнению 46% (Опрос №1 – 55%) предпринимателей, за последние 4 года проблема взяточничества на **региональном** уровне уменьшилась. Относительно данной проблемы на **муниципальном** уровне такого же мнения придерживаются чуть меньше – 42% (Опрос №1 – 50%) предпринимателей. Ситуация не изменилась на **региональном** уровне по мнению 36% (Опрос №1 – 30%) предпринимателей. Такое же мнение по неизменности ситуации у предпринимателей по вопросу взяточничества и на **муниципальном** уровне – 36% (Опрос №1 – 37%). Сравнительные результаты Опросов №1 и №2 см. в Таблице №2.

Таблица №2

Проблема взяточничества за последние 4 года (%)		Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
на <b>региональном</b> уровне	существенно уменьшилась	13,7 ↑	20
	немного уменьшилась	32,6 ↑	35
	не изменилась	35,8 ↑	30
	немного увеличилась	4,2	6,7
	значительно увеличилась	13,7 ↑	8,3
на <b>муниципальном</b> уровне	существенно уменьшилась	10,5 ↑	18,3
	немного уменьшилась	31,6 ↔	31,7
	не изменилась	35,8 ↔	36,7
	немного увеличилась	8,4 ↑	5
	значительно увеличилась	13,7 ↑	8,3

В числе главных обстоятельств, способствующих распространению коррупции в региональных и муниципальных учреждениях, предприниматели назвали: непрофессиональных и недостойных людей на должностях; присущую должностным лицам алчность; отсутствие ответственности и государственного мышления (см. сравнительную таблицу №3 Опросов №2 и №1).

Таблица №3

№	Главные обстоятельства, способствующие распространению коррупции в региональных и муниципальных учреждениях (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	На должностях непрофессиональные и недостойные люди	44 ↓	47
2	Алчность должностных лиц	39 ↑	20
3	Отсутствие ответственности и негосударственное мышление	38 ↓	43
4	Должностные лица и партии тесно связаны с бизнесом	26 ↓	28
5	На должностях «свои» люди (друзья, родственники, знакомые)	24 ↓	28

6	Нет политической воли бороться с коррупцией (способствующая коррупции среда)	24 ↑	18
7	Нет реальных наказаний, маленькие наказания, а также чувство безнаказанности	23 ↓	28
8	Бюрократия и сложные процедуры	23 ↑	15
9	Пример вышестоящих должностных лиц	22 ↑	17
10	Нехватка контроля и вседозволенность	21 ↓	23
11	Нехватка открытости и прозрачности	18 ↓	23
12	Высокие налоги и неупорядоченная налоговая система	12 ↓	20

Для того чтобы уменьшить коррупцию в учреждениях регионального и муниципального уровня, опрошенные предприниматели, как и в ходе Опроса №1, предлагают более суровые и реальные наказания за коррупцию, больше поддерживать предпринимателей, улучшив предпринимательскую среду, соответственно уменьшив бюрократию и упростив процедуры, а самих должностных лиц отбирать в ходе открытых и прозрачных конкурсов, и через определённое время осуществлять их ротацию (см. сравнительную таблицу №4 Опросов №2 и №1).

Таблица №4

№	Меры, предлагаемые предпринимателями для уменьшения коррупции в учреждениях регионального и муниципального уровня (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	Ввести суровые и реальные наказания за коррупцию	52	45
2	Поддерживать предпринимателей, улучшив предпринимательскую среду	48	40
3	Уменьшить бюрократию и упростить процедуры	37	38
4	Внедрить ротацию должностных лиц	34	23
5	Нанимать должностных лиц в ходе открытых и прозрачных конкурсов	31	37
6	Упорядочить законодательство (чёткие и однозначно интерпретируемые нормы)	27	23
7	Упорядочить налоговую систему и уменьшить налоги	24	20
8	Усилить контроль за должностными лицами	22	23
9	Улучшить прозрачность и открытость	21	27
10	Осуществить необходимые кадровые перестановки (уволить старых и принять новых – честных и профессиональных работников)	21	23
11	Просвещать граждан о правах и последствиях коррупции	10	23

По мнению предпринимателей как в 2017, так и в 2018 годах, основной причиной распространения коррупции на региональном и муниципальном уровнях является зависимость региональных и муниципальных депутатов от экономических и бизнес групп (см. сравнительную таблицу №5 Опросов №2 и №1).

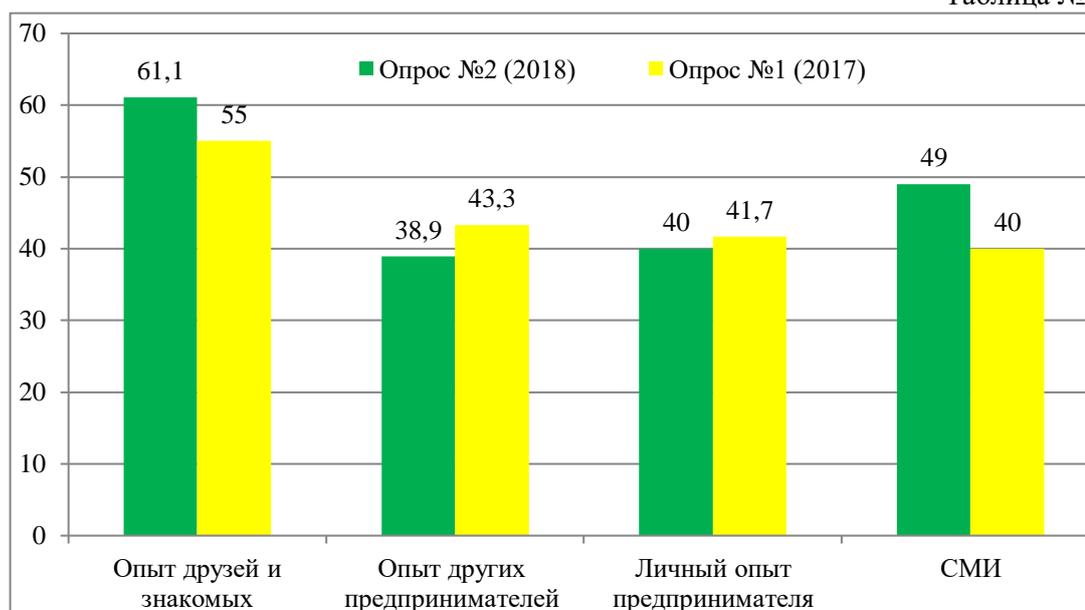
Таблица №5

№	Причины распространения коррупции на региональном и муниципальном уровнях (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	Депутаты зависимы от экономических и бизнес групп	38 ↓	45
2	Должностные лица позволяют нарушителям избегать наказания, не смотря на очевидность нарушения	38 ↑	30
3	Должностные лица принимают неофициальные платежи или подарки	32 ↑	20
4	Руководители учреждений находятся в конфликте интересов, например, должностные лица принимают решения в пользу своих родственников или деловых партнёров	31 ↓	37
5	В закупках преимущество дано тем, кто даёт взятки или лично знаком с ответственными работниками	23 ↓	25
6	Должностные лица распространяют информацию ограниченного пользования (в т.ч. служебную) в корыстных целях	23 ↑	22
7	Руководители региональных и муниципальных учреждений нечестно наживаются за счёт руководимого учреждения (заклучают с собой дополнительные договоры, присваивают доплаты, премии и т.д.)	21 ↑	15
8	Медицинские работники принимают неофициальные платежи или подарки	21 ↑	13
9	Судьи принимают неофициальные платежи или другие блага	20 ↑	13
10	Должностные лица, которые обязаны осуществлять контроль и надзор, не осуществляют надзорные и контрольные функции вообще	15 ↑	27

### 3.1.2 Личный опыт предпринимателей

Согласно опросу, в 40 % случаев предприниматели получают информацию о предположительно нечестных и сомнительных сделках региональных и муниципальных учреждений из своего личного опыта, а также опыта других предпринимателей (38,9%). Подробную информацию см. в сравнительной таблице №6 Опросов №2 и №1).

Таблица №6



Опрошенным предпринимателям чаще всего в течение месяца приходится контактировать с муниципальными органами власти (54%), реже - с региональными (40%) и федеральными (34%) органами власти (см. результаты Опроса №2 в таблице №7).

Таблица №7

#### Личный опыт взаимодействия предпринимателей с органами власти



Из личной практики опрошенным предпринимателям приходилось решать проблемы в основном с теми же самыми учреждениями, что и при проведении опроса № 1 в 2017 году. Лидерами являются - налоговая служба и судебные органы (см. сравнительную таблицу №8 Опросов №2 и №1).

Таблица №8

Предприниматели лично сталкивались на практике с проблемами, в основном, при решении вопросов		
№	Опрос №2 (2018)	Опрос №1 (2017)
1	с налоговой службой	с налоговой службой
2	с контрольно-надзорными учреждениями	в суде
3	в суде	получения лицензий и разрешений
4	с дорожной полицией / с ЖКХ	связанные со строительством
5	с правоохранительными органами, осуществляющими уголовное преследование по экономическим преступлениям	с оформлением недвижимости
6	получения лицензий и разрешений	с контрольно-надзорными учреждениями
7	с оформлением недвижимости	в получении закупки со стороны муниципальных учреждений

Опрошенные предприниматели, в основном, возникшие проблемы решали законным путём. Однако в некоторых случаях приходилось использовать и другие методы, например, использовались личные связи (друзья и знакомые), предоставлялись услуги, преподносились подарки, а также неофициальные платежи (см. таблицу №9 Опроса №2).

Таблица №9

№	Среди опрошенных (95) предпринимателей количество случаев решения возникших проблем незаконным путём					Общее количество случаев
		личные связи	подарки	услуги	взятки	
1	При контакте с дорожной полицией	3	5	3	10	21
2	При контакте с контрольно-надзорными учреждениями	5	2	2	9	18
3	Для получения заказа со стороны учреждений муниципального уровня	6	3	2	6	17
4	Для получения заказа со стороны учреждений федерального уровня	3	2	1	5	11
5	При решении вопросов в суде	6	2	1	5	14
6	Для получения лицензий и разрешений	7	3	2	5	17
7	При решении вопросов, связанных со строительством	5	2	3	5	15
8	Для получения заказа со стороны учреждений регионального уровня	4	3	1	4	12
9	При регистрации транспортного средства или прохождении техосмотра	4	2	3	4	13

10	С правоохранительными органами, осуществляющими уголовное преследование по экономическим преступлениям	8	3	2	4	17
11	При решении вопросов с налоговой службой	5	4	5	3	17
12	При решении вопросов с таможней	3	3	1	2	9
13	При решении вопросов в ЖКХ	7	1	3	2	13
14	При решении вопросов в паспортном столе	3	4	2	1	10
15	При регистрации недвижимости	7	5	4	1	17
16	При регистрации предприятия	9	-	2	1	12

Предприниматели лично знакомы с теми, кто использовал знакомства (в 62% случаях), дарил подарки должностным лицам (45%), осуществлял неофициальные платежи (взятки) должностным лицам (38%), чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, государственные контракты или разрешить какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях.

Сами же предприниматели признались, что лично использовали знакомства (в 30% случаев), дарили подарки должностным лицам (14%), осуществляли неофициальные платежи (взятки) должностным лицам (8%), с целью упрощения и удобства в получении разрешений, справок, лицензий, закупок или решения какого-либо вопроса в региональных и муниципальных учреждениях.

За последние 2 года 68% опрошенных предпринимателей участвовало в процедурах публичных закупок, организованных региональными или муниципальными учреждениями. По мнению участвовавших в данной процедуре предпринимателей, в 16% случаях коррупция повлияла на результат процедуры публичных закупок, а в 7% – определили коррупцию как частичную причину того, почему их предприятие не выиграло в процедуре публичной закупки, организованной региональными или муниципальными учреждениями. Необходимо отметить, что в 64% случаев опрашиваемые предприниматели затруднились ответить на вопрос о влиянии коррупции на процедуры публичных закупок. Также 13% опрошенных предпринимателей отметили, что процедура публичной закупки была прозрачной, и не было никаких сомнений в проведении её честным путём (см. сравнительную таблицу №10 Опросов №2 и №1).

Таблица №10

№	Повлияла ли коррупция на результат участия предпринимателя в процедуре публичной закупки, организованной региональными или муниципальными учреждениями (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	Да, коррупция повлияла на шансы победить в процедуре закупки	15,8 ↓	20
2	Частично можно это принять за причину того, почему предприятие не выиграло	7,4 ↓	16,7
3	Нет, процедура закупки была прозрачной и не было никаких сомнений в проведении её честным путём	12,6 ↓	8,3
4	Сложно сказать / нет ответа	64,2	55

Главные обстоятельства, по мнению предпринимателей, в связи с которыми процедура публичной закупки региональными или муниципальными учреждениями осуществляется непрозрачным и нечестным путём в сравнении с опросом 2017 года не изменились, как и существенно не изменился удельный вес (перечень) обстоятельств (см. сравнительную таблицу №11 Опросов №2 и №1).

Таблица №11

№	Обстоятельства, в связи с которыми процедура публичной закупки региональными или муниципальными учреждениями осуществляется непрозрачным и нечестным путём (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	критерии отбора в процедуре закупок были подстроены под одно конкретное предприятие	38,9	38,3
2	победитель был известен уже заранее	22,1	23,3
3	определённые сроки были чересчур сжаты, чтобы в них вложиться	18,9	20
4	процедуры закупок слишком бюрократичные	12,6 ↓	20
5	другие участники использовали запрещённый сговор, чтобы искусственно занижить цену	15,8	13,3

### 3.1.3 Готовность к коррупционной деятельности

Предприниматели в 39% случаев (в опросе №1 2017 года таких было 48%) отметили, что ни при каких обстоятельствах не дали бы взятку или подарок должностному лицу регионального или муниципального учреждения. Однако уверенность в том, что будет положительное (желаемое) разрешение проблемы, проблема будет разрешена или рассмотрена раньше были указаны как самые главные причины дать взятку или подарок со стороны предпринимателей (см. сравнительную таблицу №12 Опросов №2 и №1).

Таблица №12

№	Причина дать взятку или подарок (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	уверенность, что будет положительное (желаемое) разрешение проблемы	27,4 ↑	16,7
2	большая уверенность в том, что проблема будет разрешена	25,3 ↑	20
3	вопрос (проблема) будет рассмотрен раньше	24,2 ↑	15
4	нормативные акты и процедуры настолько непонятны и сложны, что требуется помощь или содействие должностного лица	21,1 ↑	15
5	это гарантия того, что в другой раз вопрос можно будет решить гораздо легче	21,1 ↑	11,7
6	неуверенность в том, что будет гарантировано качественное выполнение услуги (например, выдадут все необходимые	16,8 ↑	13,3

	документы, справки, разрешения и лицензии правильно оформят и т.д.)		
7	отношение работника любезное и снисходительное	<b>12,6 ↑</b>	6,7
8	возможность избежать официальных платежей (выйдет дешевле)	<b>7,4</b>	8,3
9	традиция	<b>6,3</b>	6,7

### 3.1.4 Внутренний контроль

Ответы на вопросы об организации внутреннего контроля на предприятии показали желание предпринимателей организовать внутренние процессы открытым и прозрачным образом, содействуя установлению антикоррупционных стандартов (см. сравнительную таблицу №13 Опросов №2 и №1).

Таблица №13

№	Организация внутреннего контроля на предприятии (%)	Опрос №2 2018	Опрос №1 2017
1	Предприниматели активно поддерживают и осуществляют внутренний контроль и требование соблюдения этики	<b>78,9 ↓</b>	88,3
2	Предпринимателями введены процедуры соответствующей дисциплинарной ответственности за коррупционные нарушения	<b>50,5 ↓</b>	60
3	Предпринимателями разработан план действий на случай, если работник хочет сообщить о возможном коррупционном нарушении	<b>41,1 ↓</b>	48,3
4	Предпринимателями установлены стандарты этики	<b>67,4 ↑</b>	63,3
5	Предпринимателями предусмотрена регулярная коммуникация и обучение для работников всех уровней стандартам и требованиям этики на предприятии	<b>44,2 ↓</b>	51,7
6	Предприниматели распространяют требования предотвращения коррупции также и на своих деловых партнёров	<b>43,2 ↓</b>	55
7	У предпринимателей существует честная и правильная система процедуры финансового и бухгалтерского учёта	<b>81,1 ↓</b>	91,7
8	На предприятиях антикоррупционная политика чётко сформулирована и понятна	<b>60 ↑</b>	58,3

Оценивая данные проведённого опроса среди 95 предпринимателей, работающих с органами региональной и муниципальной власти, можно отметить как положительные, так и отрицательные моменты в сфере предотвращения коррупции в предпринимательской среде.

В качестве положительных моментов однозначно можно выделить желание предпринимателей вести свою предпринимательскую деятельность честно. Об этом свидетельствуют как внутренняя активность предпринимателей (например, внедрение внутреннего контроля на предприятии, определение стандартов этики и требования их соблюдения среди работников, осуществление честной и правильной системы процедуры финансового и бухгалтерского учёта и т.д.), так и внешняя (большинство опрошенных предпринимателей отметили, что ни при каких обстоятельствах не дали бы взятку или подарок должностному лицу регионального или

муниципального учреждения). Лишь 8% предпринимателей призналось в даче взятки должностному лицу. Однако более 37% предпринимателей лично знакомы с теми, кто использовал взятки в качестве альтернативы решения проблем при ведении предпринимательской деятельности.

Данный показатель очень значителен и указывает на нежелательный аспект ведения бизнеса. По мнению предпринимателей, основные коррупционные сферы связаны с дорожной полицией, учётом и регистрацией транспортных средств или прохождением ими техосмотра, получением лицензий и разрешений, в сфере услуг с закупками со стороны учреждений регионального и муниципального уровней, а также с контрольно-надзорными учреждениями.

По мнению опрошенных предпринимателей, проблема коррупции в этих сферах связана с тремя главными тенденциями, решение которых значительно уменьшило бы коррупцию в органах региональной и муниципальной власти, а именно:

- проблема с кадровой политикой в данных органах власти (непрофессиональные работники, безответственные, без желания вникнуть в проблемный вопрос и решить его на благо налогоплательщиков и т.д.);
- проблема адекватного, а порой и вообще несуществующего наказания за поступки, связанные с коррупционной деятельностью, поэтому, по мнению 1/3 предпринимателей, у должностных лиц появляется чувство безнаказанности;
- проблема, которая, по мнению предпринимателей, является одной из основных, – сращивание бизнеса и власти (ведение параллельно должностным обязанностям предпринимательской деятельности самим должностным лицом, его родственниками или деловыми партнёрами). Данная проблема несёт в себе не только отрицательные последствия того, что должностное лицо использует ресурс муниципального или регионального органа власти для своего обогащения или обогащения своих родственников и деловых партнёров, а также отрицательно влияет на создание благоприятной предпринимательской среды, способствует (подталкивает, заставляет) предпринимателей искать альтернативные пути развития своего бизнеса и эти пути не всегда связаны с соблюдением закона (так считает каждый пятый опрошенный предприниматель).

В ответ на данные проблемы предприниматели выдвигают предложения по решению коррупционных проблем в предпринимательской среде региона и муниципалитета, а именно, предлагают проведение качественной и открытой кадровой политики в органах власти, внедрение четких, упрощенных и понятных бюрократических процедур, строгое соблюдение должностными лицами ограничений и запретов (в том числе по запрету находиться в ситуации конфликта интересов и в этой ситуации осуществлять свои должностные обязанности) и внедрение действенной системы контроля за деятельностью должностных лиц и наказания за несоблюдение антикоррупционного законодательства с их стороны.

Данные, полученные в результате опросов предпринимателей в рамках проекта Совета Европы ПРЕКОП II, во многом совпадают с результатами опросов, проведённых ранее в этих и других регионах Российской Федерации.

Например, по результатам другого опроса предпринимателей<sup>29</sup> тройка самых коррумпированных сфер в Российской Федерации выглядит следующим образом:

- 1) получение разрешений, справок, лицензирование – 44%
- 2) государственные и муниципальные закупки – 41%

---

<sup>29</sup> Проект Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Бизнес – Барометр коррупции» – независимое анонимное анкетирование 3500 предпринимателей с целью замера антикоррупционных настроений и оценки антикоррупционной политики в России, <http://astrakhan.tpprf.ru>, 26.06.2017

- 3) надзор за предпринимательской деятельностью – 32,2%

Причинами распространения взяточничества и коррупции в России по мнению предпринимателей в данном опросе выступают:

- 1) 38% - алчность должностных лиц;
- 2) 23,5% - противоречивое законодательство;
- 3) 20,5% - сложившиеся в обществе традиции, менталитет.

На вопрос, изменился ли уровень коррупции за последний год, значительная часть предпринимателей (36%) ответили, что уровень не изменился. Однако на 7% меньше стало тех, кто в прошлом опросе отмечал снижение уровня коррупции. Почти на 10% увеличилось число предпринимателей, затруднившихся дать ответ. Более 32% предпринимателей честно признались, что передавали неофициальные платежи или подарки должностным лицам (почти на 3% меньше, чем в предыдущем году). Растёт число тех, кто не участвует в коррупционных сделках – таких оказалось почти 68% опрошенных<sup>30</sup>.

Тройка самых коррумпированных сфер осталась прежней: получение разрешений и справок, государственные и муниципальные закупки, а также контроль за предпринимательской деятельностью. Каждый двадцатый респондент отметил коррупцию в природоохранной сфере (вырубка леса, сброс сточных вод и т.д.).

В ходе опроса предприниматели определили, что основной причиной распространения взяточничества в России является алчность должностных лиц. Более половины предпринимателей не знают о требованиях антикоррупционного законодательства или считают, что на их организацию они не распространяются<sup>31</sup>.

Одна из отдельных составляющих, характеризующая широко распространённый уровень коррупции в России – это фаворитизм (конфликт интересов) при принятии решений должностными лицами<sup>32</sup>.

Индекс предпринимательской активности у российских бизнесменов за 10 лет вырос вдвое и составил в 2016 году 11,3% - рекордный показатель за всю историю наблюдений. Но Россия занимает последнее место среди стран-участниц проекта: только 2,1% россиян из тех, кто не занимается бизнесом, допускают в ближайшее время открытие собственного дела. Для сравнения: в Израиле - чуть больше 20%, во Франции - 18%, в США - 11,5%, в Финляндии и Италии - около 10%, в Великобритании - 9%, в Германии - 7%. Объясняя свою деловую пассивность, граждане России указывают, что от погружения в бизнес их удерживают разные барьеры, в том числе высокая коррупция.<sup>33</sup>

Совпадение результатов опроса предпринимателей в рамках проекта ПРЕКОП II с результатами опросов, проведённых ранее в этих и других регионах Российской Федерации, объясняет насколько вопрос защиты предпринимательства от коррупции на муниципальном и региональном уровне актуален в ходе реализации данного проекта и необходим для создания целенаправленной и систематической антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровне.

### 3.1.5 Международные опросы предпринимателей

Обобщённые результаты опросов по странам Европы указывают на то, что коррупция остаётся одной из существенных преград для предпринимательства.

---

<sup>30</sup> [там же](#)

<sup>31</sup> Результаты исследований «Бизнес-барометр коррупции», «[Коррупция в России по-прежнему остается ключевой проблемой бизнеса](#)», <http://hmao.tpprf.ru>, 07.07.2017

<sup>32</sup> Оценки Всемирного Экономического Форума, «[TheRussiaCompetitivenessReport 2011](#)»

<sup>33</sup> Глобальный мониторинг предпринимательства за 2016 год (GlobalEntrepreneurshipMonitor, GEM), исследование с участием 200 тыс. человек из 66 стран мира, «[Не от хорошей жизни: почему россияне не хотят заниматься бизнесом](#)», <https://www.dp.ru>, 22.06.2017,

Для почти четырёх из десяти (37%) европейских компаний коррупция является проблемой при ведении бизнеса в ЕС. При этом одной из самых больших проблем для бизнесменов в ЕС (60%) являются административные процедуры (в 2015 году данную проблему отмечало 62% респондентов).<sup>34</sup>

В страновом срезе: в Румынии 85% компаний назвали коррупцию самой серьезной проблемой для ведения бизнеса, а также на Кипре (68%) и в Греции (67%). Меньше всего коррупция мешает вести бизнес предпринимателям в Дании (2%), Швеции, Ирландии (по 8%) и Великобритании (9%).<sup>35</sup>

По отраслям самыми проблемными с точки зрения ведения бизнеса (40%) являются строительство (в 2015 году было 49%) и здравоохранение (39%, а в 2015 году было 34%), а наименее проблемными — банковский и финансовый сектора, а также инвестиции (29%).<sup>36</sup>

Почти половина компаний (47%) говорят, что приоритет друзьям и членам семьи в бизнесе является самой распространённой коррупционной практикой в их стране, аналогичное количество респондентов (44%) также говорят как о проблеме о приоритете друзей и членов семьи в госучреждениях. Доля респондентов, считающих, что налоговое мошенничество является наиболее распространённым (31%), значительно сократилась с 2015 года (на 8%).<sup>37</sup>

Около трёх четвертей компаний (74%) согласны с тем, что фаворитизм и коррупция препятствуют честной бизнес-конкуренции (в 2015 году так утверждали 68%). Около 60% респондентов согласно с тем, что взяточничество и использование связей зачастую являются самым простым способом получения государственных услуг, и только 23% полностью согласны с этим утверждением. Менее половины опрошенных (42%) считают, что единственный способ добиться успеха в бизнесе — это наличие политических связей.<sup>38</sup>

Около трети (32%) компаний из ЕС приняли участие по крайней мере в одном открытом тендере или процедуре закупок за последние три года. Большинство утверждают, что коррупция не помешала им выиграть открытый тендер или контракт на закупку (60%), около трети (31%) говорят, что случаи коррупции имеют место.<sup>39</sup>

На страновом уровне существуют значительные различия, но в большинстве случаев лишь незначительное число предприятий говорит, что коррупция помешала им выиграть открытый тендер или получить контракт на государственную закупку. Исключением являются Румыния (62%) и Болгария (62%), где более шести из десяти предприятий дают такой ответ, а также Греция, где чуть более половины (52%). На другом конце шкалы этот ответ дают лишь 14% опрошенных в Дании.<sup>40</sup>

Компании, как правило, пессимистичны в отношении того, как коррупция рассматривается в их стране. Более половины (53%) всех компаний считают маловероятным, что коррумпированные персоны или предприятия в их стране будут привлечены к уголовной ответственности. Лишь 38% верит в то, что коррупционеры будут оштрафованы или лишены свободы по решению суда.<sup>41</sup> Порядка 30% предпринимателей в Молдове добровольно дают взятки. При этом мало кто жалуется в правоохранительные органы на вымогательство, но если кто-то и решается, то в большинстве случаев безрезультатно.<sup>42</sup>

---

<sup>34</sup> Исследование Еврокомиссии «Flash Eurobarometer 457» проводилось в октябре 2017 года. В опросах участвовали компании, численность персонала в которых составляет: 1–9 сотрудников, 10–49 сотрудников, 50–249 сотрудников и 250 сотрудников и более, а также ведущие деятельность в следующих секторах: розничная торговля, услуги, производство и промышленность.

<sup>35</sup> [там же](#)

<sup>36</sup> [там же](#)

<sup>37</sup> [там же](#)

<sup>38</sup> [там же](#)

<sup>39</sup> [там же](#)

<sup>40</sup> [там же](#)

<sup>41</sup> [там же](#)

<sup>42</sup> Исследование Института развития и социальных инициатив «Viitorul», RTRMoldova, «Эксперты IDIS «Viitorul» изучили проблему коррупции и бюрократических преград для бизнес-среды Молдовы», <http://rtr.md>, 29.06.2017

Чаще всего бизнесмены Молдовы давали взятки в Агентстве по интервенциям и платежам в области сельского хозяйства – 4%, в отделениях Земельного регистра – 3%, в полиции – 2%, в таможне – 2%. При этом граждане платят взятки в среднем раз в три месяца, а бизнес – раз в два месяца. Также 3% бизнесменов призналось, что делали чиновникам подарки. Среди тех, кого чаще всего «одаривали», работники Счетной палаты – 10%, противопожарной инспекции – 4%, Агентства публичной собственности – 4%, образовательных учреждений – 10%, медучреждений – 7% и мэрий – 2%.<sup>43</sup>

В Эстонии насчитывается все больше руководителей предприятий, говорящих о широком распространении коррупционного поведения в стране. Данную точку зрения разделяет 49% респондентов. При этом в 2016 году доля таких респондентов составляла 40%, а в 2015 году – 31%.<sup>44</sup>

По мнению трети эстонских руководителей (31%), предложение подарков и развлечений является для них приемлемым, и этот показатель в три раза выше, чем средний (11%) в развитых странах.

Также 7% руководителей давали взятку в ходе ведения бизнеса, хотя в развитых странах это делали 3% ответивших<sup>45</sup>.

Согласно проведенному недавно опросу, с коррупционным предложением или намеком о желании получить взятку пришлось столкнуться четверти эстонских бизнесменов<sup>46</sup>.

В Литве в 2016 году 48% литовских предпринимателей считали, что взятка помогает решить проблемы, в 2014 году – 43%. Коррупцию как серьезную проблему в 2016 году назвали 56% опрошенных, 35% владельцев предприятий и 32% госслужащих<sup>47</sup>.

В Дании самыми распространёнными видами коррупции в бизнес-среде являются "откаты" и конфликт интересов, с которыми соприкасались 51% предпринимателей. Непосредственно взяточничество и мошенничество менее приемлемо для датских бизнесменов. Больше всего случаи коррупции в Дании склонны оправдывать малые предприятия, где работает менее 10 человек<sup>48</sup>.

От 70% до 90% всех публичных заявок на участие в тендерах в Венгрии связаны с коррупцией, а взятки и другие незаконные действия должностных лиц увеличивают среднюю стоимость государственных закупок на 23-26%.

В Финляндии случаи коррупции были отмечены как в системе органов местного самоуправления, в государственном аппарате, так и в сфере экономической деятельности в публичном секторе. Самой серьезной проблемой в Финляндии считаются так называемые «сети старых друзей», в которых за оказание услуг деньгами не платят, но все происходит на основе сильных неформальных и личных связей. Около 60% финнов считают подобные связи наиболее распространенным проявлением коррупции. Чрезмерно тесные связи чиновников и политиков с бизнесом отметили 45% опрошенных.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Исследование Центра анализа, расследований, социологии, политологии и психологии (CIVIS), ПРООН // Опрос 504 предприятий с ноября 2017 года по февраль 2018, [«Молдова во мзде. Каких размеров достигают взятки и коррупция в стране»](#), Н.Пахольницкий, 15.06.2018

<sup>44</sup> Результаты исследования Ernst&YoungBaltic, [«Исследование: 49% руководителей компаний считают, что в Эстонии широко распространена коррупция»](#), Rus.Postimees.ee, 29.05.2017

<sup>45</sup> [Там же](#)

<sup>46</sup> [«Актуальная камера: каждому четвертому бизнесмену намекали на взятку»](#), Rus.Postimees.ee, 05.10.2015

<sup>47</sup> [«Специальная служба расследований завтра представит в Сейм анализ опросов жителей Литвы о коррупции в стране»](#), <http://ru.sputniknews.lt>, 28.12.2016

<sup>48</sup> [«Минюст: половина предпринимателей Эстонии сталкивались с коррупцией, исследования, проведенного в рамках проекта Европейской комиссии»](#), BNS, 25.01.2016

<sup>49</sup> Мониторинг университета Вааса, А.Идеон, [«Коррупция в Финляндии остается скрытой»](#), 15.03.2012

Согласно проведенному в Финляндии с июля 2015 г. по февраль 2016 г. опросу, 21% компаний столкнулись с коррупцией и 51% с финансовыми нарушениями.<sup>50</sup>

Коррупцию и, в частности, взяточничество, считают широко распространенной практикой 60% предпринимателей в России, 55% латвийских предпринимателей, 29% – во Франции, 26% – в Германии, 21% – в Эстонии, 10% – в Швеции, 4% – в Дании. В Хорватии таких предпринимателей 92%, в Словении – 87%<sup>51</sup>.

Если говорить о Европе в целом, то организация досуга – один из самых популярных видов нематериальной взятки (госслужащих водят в рестораны и на концерты, привозят для них звёзд на дни рождения и свадьбы, а также отправляют на отдых) в Европе, который «раздают с большим удовольствием». Например, рассчитываться с чиновниками какими-то услугами – «одолжением» – предпочитают 26% европейских предпринимателей, «сделать подарок» – 23%, дать деньгами – только 16%<sup>52</sup>.

По мнению трети опрошенных представителей малого и среднего бизнеса, в Беларуси коррупция остается распространенным явлением, 22,6% опрошенных предприятий указали на широкое распространение в стране коррупции, а 8,1% заявили о её повсеместном присутствии<sup>53</sup>.

Свыше 30% опрошенных предпринимателей заявили, что проигрывали тендеры в результате недобросовестной конкуренции, более 60% – заявили о фактах взяточничества. При этом 26% белорусских предпринимателей заявляют, что на неофициальные платежи идёт до 30% доходов предприятия<sup>54</sup>.

Изменения к лучшему в ситуации с коррупцией в Беларуси видят 21,8% участников опроса, к худшему – 11,6%. Никаких перемен не ощущают почти 2/3 респондентов.

Количество белорусских бизнесменов, уверяющих, что коррупции в Беларуси нет, выросло с 21,7% в 2016 году до 34,8% в 2017 году, а тех, кто уверен в ее широком распространении, – с 9,2% до 30,7%. Наличие взяток считают *повсеместно* распространенным – 31,5% (в 2016 году – 21,1%), «откатов» при получении госзаказов – 31,1% (19,8% в 2016 году).

Наиболее коррумпированными сферами, по мнению предпринимателей, являются:

- 1) госзаказы и участие в тендерах – 52,1%;
- 2) санитарный и пожарный надзор – 44,7 и 44,6% соответственно;
- 3) получение различных разрешений в местных органах – 46,9%;
- 4) лицензирование – 42%;
- 5) гигиеническая регистрация и сертификация – 38%;
- 6) налоговые проверки – 35,3%;
- 7) таможенное оформление – 33,2%<sup>55</sup>.

Как показывают некоторые опросы, коррупция также может препятствовать иностранным предпринимателям развивать бизнес и инвестировать в экономику другой страны.<sup>56</sup>

Согласно опросу бизнесменов из США, в Украине 68% респондентов пожаловались на взяточничество в высших органах власти, 29% заявили, что украинские чиновники требовали у

---

<sup>50</sup> Global Economic Crime Survey 2016: [Adjusting the Lens on Economic Crime PwC](https://www.pwc.com), www.pwc.com, 29.05.2017.

<sup>51</sup> Исследование Ernst&Young по распространённости мошенничества и коррупции, «[Опрос: предприниматели не жалуются на коррупцию](#)», BNS, 19.05.2015

<sup>52</sup> [Данные из доклада Евробарометра о коррупции в странах Европейского Союза](#)

<sup>53</sup> Опрос (апрель – май 2017) Исследовательского центра ИПМ, по состоянию делового климата в Беларуси, «[Треть опрошенных бизнесменов считают коррупцию распространенным явлением в Беларуси](#)», БелаПАН, 12.06.2017

<sup>54</sup> «[Где в Беларуси рассадник коррупции?](#)», <https://www.belaruspartisan.org>

<sup>55</sup> А. Григорьева, Экономическая газета, «[Как бизнес уживается с коррупцией в Беларуси](#)», <https://neg.by>, 20.06.2017

<sup>56</sup> «[МИД Швеции: Коррупция препятствует шведским компаниям работать в Украине](#)», 27.06.2018, [www.antikor.zp.ua](http://www.antikor.zp.ua)

них «долю» в бизнесе, 18% сообщили о вымогательстве денег под видом «добровольных пожертвований».<sup>57</sup>

По мнению 71% опрошенных, наиболее коррумпированы в Украине суды, за которыми следуют налоговые и таможенные органы с 54%, а местные органы власти – 34%. Доля американских предпринимателей, считающих Украину страной, перспективной для бизнеса, за год снизилась с 51% до 42%.<sup>58</sup>

Доля предпринимателей, назвавших коррупцию причиной отказа международных материнских компаний развивать бизнес в Украине, выросла с 19 до 22%. 91% представителей бизнеса указали, что они столкнулись с коррупцией при ведении бизнеса в Украине в течение 2017 года, что на 10% больше, чем в предыдущем году.<sup>59</sup>

### **3.2 Опросы региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (методология и основные результаты)**

#### **3.2.1 Особенности методики сбора данных о практике локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей**

Получение сведений о случаях столкновения предпринимателей с коррупционными ситуациями базировалось на нескольких источниках информации: 1) данных социологических опросов региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в пилотных регионах, 2) данных мониторинга других социологических исследований и научно-практических разработок о практиках локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей.

При этом данные из этих источников касались актуальной практики на текущее время. Глубина ретроспективы обзора изначально задана не была, поскольку главной задачей было формирование наиболее релевантной картины типичных случаев коррупции, затрагивающей деловую среду. Однако контекст проекта подразумевает, что в опросах будет оцениваться, прежде всего, недавняя практика, с которой региональные уполномоченные по защите прав предпринимателей (далее – региональные уполномоченные или региональные бизнес-омбудсмены) сталкиваются в своей текущей работе и берут на заметку для того чтобы обеспечить защиту предпринимателей. Что касается актуальности данных мониторинга других используемых здесь социологических исследований и научно-практических разработок о практиках локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, которые были проведены безотносительно к данному проекту другими исследовательскими группами или отдельными учеными и аналитиками, то глубина их ретроспективного обзора несколько больше и составляет в среднем порядка 5-7 лет, т.е. подавляющее большинство таких данных собраны, начиная примерно с 2010 г.

Базовым источником информации для получения сведений о коррупционных практиках, являются опросы региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в пилотных субъектах Российской Федерации, материалы дискуссий и дополнительная информация, полученная по результатам проведения тематических семинаров проекта ПРЕКОП II, а также дискуссии и рабочие встречи представителей регионов, организованные в ходе настоящего проекта. При этом опросы проводились в три стадии: на первой стадии проекта (декабрь 2016 г. – январь 2017 г.) сбор данных осуществлялся согласно первичной анкете, на второй и третьей стадиях (июнь-июль 2017 г и февраль-март 2018 г.) данные собирались на основе вторичной анкеты.

---

<sup>57</sup> The American Chamber of Commerce in Ukraine, [Ukraine's anti-corruption progress: What do the results of the latest Corruption Perception Survey reveal.](https://www.amccukraine.org/ukraine-anti-corruption-progress-what-do-the-results-of-the-latest-corruption-perception-survey-reveal/), [www.chamber.ua](http://www.chamber.ua), 16.03.2018.

<sup>58</sup> [Там же](#)

<sup>59</sup> [Там же](#)

Первичная анкета (см. приложение №1) содержала ряд базовых постановок вопросов, целью которых было получение общей ориентировки и более или менее конкретной информации о разнообразии актуальных коррупционных практик как таковых.

Вопрос №1 («С какими проблемами, порождаемыми корыстным использованием должностными лицами органов власти своих полномочий, предприниматели сталкиваются в регионе, в том числе, на муниципальном уровне?») преследовал цель формирования цельной информационной картины коррупции, затрагивающей предпринимателей, в регионах, давая возможность региональным омбудсменам самим установить приоритетность и разнообразие случаев коррупции.

Вопрос №2 устанавливал определенное разнообразие проблем в областях законодательства, типах коррупциогенных факторов нормативных актов, способах достижения коррупционного результата и пр. для того, чтобы региональные уполномоченные имели подспорье к поиску первичных данных («Для каких органов власти характерны перечисленные коррупционные практики (с краткими примерами): 1) При подготовке нормативных /подзаконных актов; 2) Избыточные требования в правоприменении; 3) Принятие властных решений в условиях конфликта интересов; 4) Иные проявления давления на бизнес с целью получить взятки, отступные; 5) Создание административных барьеров, волокита, сложные процедуры; 6) Создание иных препятствий для осуществления предпринимательской деятельности с целью получения взяток; 7) Действия, направленные на устранение конкурентов в интересах отдельных компаний; 8) Предоставление преимущества, преференций и льгот отдельным компаниям; 9) Действия (в интересах третьих лиц или в своих интересах), направленные на завладение имуществом предпринимателя или его бизнесом»).

Наконец, вопрос №3 был посвящен выяснению наиболее коррупционно емких областей деятельности, подлежащей регулированию и контролю, в особенности на муниципальном уровне («В каких сферах предпринимательской деятельности «правила игры» определяют коррупционные практики (с примерами кейсов) – например: 1) строительство; 2) ЖКХ и тарифы; 3) розничная торговля, в том числе нестационарная торговля (схемы дислокации объектов); 4) общественное питание; 5) пассажирские перевозки; 6) отходы, вывоз мусора; 7) размещение наружной рекламы; 8) иное»).

Вторая анкета (см. приложение №2), не меняя принципиальную методику получения новой информации о коррупционных практиках, имела своей задачей дополнение банка полученных в рамках первой фазы проекта сведений новыми сюжетами. При этом для простоты и удобства была применена табличная форма анкетирования с приложением перечня коррупционных ситуаций, которые оказались наиболее типичными в регионах, отобранных для работы с первичной анкетой. Так, табличная форма анкетирования позволяла уточнить типологию коррупционных практик, допуская выбор из нескольких вариантов с присвоением балльной оценки в отношении степени распространения соответствующей коррупционной практики, либо предлагая зафиксировать комментарии в свободной форме, а приложение с коррупционными кейсами – подтвердить или опровергнуть типичность коррупционных ситуаций в новой линейке регионов (для чего был использован перечень всех кейсов, систематизированных после обобщения опросов, проведенных по первичной анкете).

При работе с табличной формой, опросник строился на основе следующих тематических блоков:

1. Место проблемы коррупции в развитии бизнеса на местном уровне;
2. Идентификация коррупционных секторов и практик:
  - 2.1. Наиболее уязвимые для коррупции виды бизнеса в регионе на местном уровне;
  - 2.2. Виды деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наиболее подверженные коррупции в данном регионе на местном уровне;
  - 2.3. Виды коррупционных проблем, практик и ситуаций, которые можно считать наиболее распространенными и опасными в Вашем регионе на местном

уровне: ((а) Правила ведения бизнеса и принятия решений; (б) Закупки и распределение государственных и муниципальных ресурсов; (в) Вовлечение власти в коммерческую деятельность, сращивание власти с бизнесом; покровительство отдельным фирмам и предпринимателям; (г) Политический процесс и культура сотрудничества).

3. Способы защиты от коррупции;
4. Антикоррупционные инициативы;
5. Роль регионального уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Третий вариант анкеты (см. приложение №2-А), примененный в ходе следующей фазы проекта весной 2018 г., отталкивался от новой структуры вопросов. Это было вызвано необходимостью, с одной стороны, получить результаты из новых регионов – участников проекта, сопоставимые с предыдущими полевыми данными, и с другой стороны, – дополнить исследование новой информацией, особенно в части поиска наиболее эффективных профилактических мер противодействия коррупции в регионах. Также необходимо было получить подтверждение ряда прогностических гипотез в отношении разнообразия практики коррупции, в том числе латентной (скрытой) и системной коррупции.

Так, структура анкеты теперь включала три части: 1) собственно опрос; 2) описание примеров коррупционных ситуаций; 3) направления антикоррупционной работы. В этом смысле обновленная вторая часть была посвящена не только дополнению существующих кейсов, т.е. описаний коррупционных ситуаций, но и заполнению раздела той части структуры типологии, которая ранее оставалась без практических иллюстраций. Речь идет о примерах так называемой «неделовой коррупции», влияющей на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности.

Кроме того, поскольку в проекте на последних его стадиях начинает все больше проявляться закономерный интерес к поиску средств противодействия коррупционным практикам, в третьем разделе расширен опросник в отношении наиболее актуальных в текущее время антикоррупционных практик в российских регионах. В частности, в данный подраздел анкеты включена таблица, где региональным уполномоченным предлагалось присвоить определенный рейтинг наиболее известным антикоррупционным инструментам в соответствующих регионах.

Что касается данных мониторинга других социологических исследований и научно-практических разработок, которые также были использованы для получения более объемной картины о практиках локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, то они отбирались, прежде всего, с точки зрения близости тематике настоящего проекта и должны были касаться так или иначе затрагивающей предпринимателей коррупции локального уровня.

К числу специализированных исследований, использованных для этих целей можно отнести, прежде всего, следующие: «Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан», Казань, ноябрь 2010 г.; «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга», Мурманск, 2014 г.; Отчет по результатам проведения поискового научного исследования по теме: «Антикоррупционный мониторинг» (заключительный). Нижний Новгород – Иваново, сентябрь-октябрь 2015 г. Каждое из них мы рассмотрим отдельно далее.

### **3.2.2 Основные результаты анкетирования региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей**

Анкетирование региональных уполномоченных на базе табличной формы анкеты, которая была распространена для сбора информации в период второй фазы проекта, проливает свет на ряд вопросов, которые оказались недостаточно прояснены в начале проекта. В частности, доработка анкетной формы позволила сделать выводы о ряде новых коррупционных практик, которые сложно формализовать в виде конкретных «кейсов». Это в особенности связано с такими

коррупционными проявлениями, которые носят скрытый характер и часто проявляются только при системном анализе поведения чиновников и их решений.

Укажем на основные наблюдения, которые можно сделать, исходя из анализа табличной формы анкеты, примененной на второй фазе сбора данных (см. Приложение №2).

Так, при определении места проблемы коррупции в развитии бизнеса на местном уровне (вопрос №1 анкеты) видно, что уполномоченные главной проблемой бизнеса склонны видеть проблемы концептуального устройства текущего этапа развития экономических отношений, к которым предпринимателям, очевидно, сложно приспособиться. Больше всего предпринимателей волнует, по мнению уполномоченных, текущий экономический кризис и международные санкции, а также низкая покупательная способность населения. Эти данные несколько отличаются от опросов самих предпринимателей, где коррупция выступает предметом большей озабоченности. По-видимому, в глазах уполномоченных, которые, в отличие от предпринимателей, оценивают коррупцию в общей системе экономических и политических условий, а не только на основе личного опыта, коррупция является менее объективной преградой развитию бизнеса, такой преградой, с которой можно справиться, предприняв необходимые меры регулирования.

При идентификации коррупционных секторов и практик (блок вопросов №2), в качестве наиболее уязвимых для коррупции видов бизнеса в регионе на местном уровне были названы:

- строительство;
- ЖКХ;
- розничная торговля;
- общественное питание.

Имели место и случаи признания системной коррупции. Так, в Тверской области к таковой была отнесена коррупция в сфере пассажирских перевозок и складского хранения.

При обсуждении указанного вопроса на семинарах проекта были идентифицированы также следующие секторы:

- наружная реклама;
- работа с опасными отходами (в т.ч. сбор и вывоз отходов).

В зависимости от региональных особенностей выделялись также:

- добыча и заготовка ресурсов;
- сельское хозяйство;
- туризм (в т.ч. гостиничные услуги).

При оценке видов деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наиболее подверженных коррупции в регионах на местном уровне, высокий уровень коррупции зафиксирован в таких традиционных сферах, как:

- закупки для муниципальных нужд;
- получение разрешительной документации;
- оказание муниципальных услуг.

С точки зрения коррупционных проявлений в правилах ведения бизнеса и принятия решений, уполномоченные обращают внимание на такие явления, как:

- усложнение практики согласований, разрешений и пр. при открытии и ведении бизнеса;
- принятие нормативных актов в интересах определенных игроков локального рынка;
- создание льгот, каких-либо выгод отдельным фирмам и предпринимателям;
- вымогательство взятки при получении разрешительных документов;
- у должностных лиц, их родственников и их деловых партнёров есть фирмы и предприятия, которые тоже претендуют на контракты или конкурируют в сфере бизнеса.

В рамках оценки вовлечения власти в коммерческую деятельность, сращивания власти с бизнесом и покровительства отдельным фирмам и предпринимателям, получены сведения о том, что особенно высокий уровень протекционизма имеет место в отношении отдельных (в т.ч. «своих») фирм (Тверская область). В то же время, иногда имеют место случаи, когда частным бизнесом на местном уровне руководят чиновники или депутаты органов власти или их родственники, а также случаи рейдерства со стороны конкурентов, поддерживаемое покровителями из органов власти, и случаи систематического невыполнения требований по предотвращению конфликта интересов государственных и муниципальных служащих. В Ярославской области вовлечение власти в коммерческую деятельность рассматривается в целом как очень серьезная проблема, причем на системном уровне имеют место коррупционные проявления, связанные с участием чиновников в управлении государственными компаниями (членство в советах директоров, наблюдательных советах и т.д.).

В блоке вопросов о влиянии на локальные практики бизнеса механизмов политического процесса в ответах на вопросы указывается ряд закономерностей. Например, достаточно часто проявляет себя практика перехода предпринимателей во власть для защиты своего бизнеса (в Ярославской области это оценивается почти как системная стратегия предпринимателей<sup>60</sup>). Сильно распространены различные формы бюрократического давления на бизнес. Это касается, например, практики просьб о «добровольных» взносах в различные фонды, создаваемые властями (в т.ч. на выборы, на праздники), а также подавление правозащитной деятельности предпринимателей. В меньшей степени беспокоит предпринимателей, но также имеет место, практика закрытости органов местного самоуправления для граждан и предпринимателей, регулярного невыполнения требований по обеспечению доступа к информации, а также избегания опубликования деклараций о доходах и расходах служащих.

В целом, обращает на себя внимание сравнительно невысокий уровень распространения коррупционных практик в Тюменской области в оценке соответствующего регионального уполномоченного по защите прав предпринимателей. На системном или очень высоком уровне коррупция в деловой сфере и регулировании бизнеса практически не проявляется. При этом в вопросе о наиболее эффективных способах защиты предпринимателей от коррупции в отличие от многих других субъектов Российской Федерации «обращение в суд» фигурирует не на первом месте. Наиболее действенными оказываются меры по обращению в прокуратуру и другие федеральные надзорные органы.

Новый пул регионов, участвовавших в опросе по обновленной расширенной анкете в ходе третьей фазы проекта в феврале-марте 2018 г. (Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Приморский край, Ставропольский край, Архангельская, Курская, Иркутская, Ростовская и Смоленская области) в некоторой степени подтвердил уже отраженные в настоящем Техническом документе выводы, а также выявил ряд новых проблем и вопросов, которые необходимо проанализировать для более глубокого понимания ситуации.

Итак, к числу новых наблюдений, которые не формулировались ранее, можно отнести то, что при большей конкретизации вопросов о распространении коррупционных практик обнаруживается все меньшая схожесть последних в разных регионах. Другими словами, чем больший выбор дается при определении специфики коррупционных практик, тем более дискретный имеется результат и менее очевидны основные тенденции в распространении разновидностей коррупции. Это, в частности, говорит о том, что бесконечная конкретизация разнообразия коррупции в сравнительных исследованиях имеет определенный порог, после прохождения которого эмпирический анализ коррупционных практик перестает давать представление о закономерностях и тенденциях в распространении коррупции и становится нерелевантным. Так, при оценке разнообразия видов коррупции субъекты РФ могут быть сравнимы по основным секторам хозяйственной деятельности, или по типологии «вопросов

---

<sup>60</sup> «Депутат муниципалитета Ярославля Дмитрий Кузьмин нарушил антикоррупционное законодательство», 13.04.2018, <https://yarcube.ru>

местного значения» из российского муниципального законодательства. Однако, например, применяемые коррупционные техники не являются адекватным критерием сравнения регионов, поскольку зависят от комбинации большого числа местных факторов: местного административного уклада, наиболее рентабельных областей хозяйствования, последовательности и профессионализма работы правоохранительных органов в регионах, степени прозрачности деятельности органов власти, культуры общественного участия в обсуждении и принятии властных решений и т.д.

Среди общих закономерностей результатов опроса можно назвать в целом отсутствие максимальных оценок по первой, то есть анкетной части опроса. Это означает, что уровень распространения коррупции в большинстве случаев в регионах – участниках третьего этапа проекта рассматривался уполномоченными как сравнительно невысокий. Единственным исключением являются данные по Иркутской области, где большинство проблем, связанных с распространением коррупции характеризуются как системные, что не может не вызывать беспокойства и нуждается в тщательном изучении со стороны правоохранительных органов.

Данных по принципиально новым разновидностям кейсов при проведении анализа результатов анкетирования не было получено, большинство случаев дублируют уже имеющиеся в типологии коррупционные ситуации, либо являются их разновидностями. Это обстоятельство подчеркивает тот факт, что выработанная методика типологизации коррупционных практик достигает своих целей в полной мере и ставит вопрос о развитии методологии в пользу новых задач проекта, в первую очередь связанных с противодействием коррупционным практикам.

К сожалению, в отношении так называемой «коррупции в неделовой сфере», затрагивающей предпринимателей, все еще продолжает наблюдаться дефицит данных. Как говорилось выше, все представители регионов, участвующих в проекте, отмечают, что такого рода случаи в действительности имеют место. Отсутствие же информации о них, по всей видимости, вызвано тем, что уполномоченные по защите прав предпринимателей не получают жалоб от местного бизнеса в этой связи, поскольку не рассматриваются как надлежащий и профильный субъект защиты. Действительно, информация о нарушениях подобного рода в более цельном виде может быть изыскана в отчетах правоохранительных органов, избирательных комиссий разных уровней (включая данные о работе контрольно-ревизионных комиссий при избиркомах), журналистских расследованиях и т.п.

Кроме того, крайне важно обратить внимание, что поиск информации, связанный с новыми формами коррупционных практик, которые сложно фиксировать в виде кейсов ввиду их латентного, длящегося и многоэпизодного характера, нуждается в разработке такой методологии сбора данных, для которой, очевидно, поверхностного опроса уполномоченных будет уже недостаточно. Системная коррупционная практика может быть вскрыта при гораздо более тщательном изучении материалов уголовных и административных дел, информации в прессе и социальных сетях, изучении деклараций о доходах и расходах чиновников, обобщении практики работы комиссий по урегулированию конфликта интересов различных органов власти и т.д. Иными словами, исследование такого рода коррупции (системной, институциональной) может быть более или менее релевантным в рамках работы высокопрофессионального коллектива исследователей-аналитиков с высоким уровнем допуска к материалам, находящимся в распоряжении органов власти (что гарантируется соответствующим высоким служебным статусом) или высокой эффективностью извлечения указанных данных из открытых источников, которая значительно усиливается при соответствующей политической поддержке подобного рода прикладных изысканий.

Степень сложности коррупции, как социально-экономического явления, на фоне других экономических проблем находится в русле предшествующих наблюдений. Более существенными обстоятельствами для развития бизнеса являются высокие ставки по кредитам и высокие тарифы (Ростовская область, Татарстан, Приморье, Смоленская область и др.).

Среди отдельных интересных данных из разных анкет уполномоченных можно привести позицию Курской области, где наиболее эффективными инструментами противодействия коррупции были названы «Активное участие в обсуждении проблем предпринимателей в социальных сетях и блогосфере», а также «Обращения в региональные общественные организации». Это в целом крайне нехарактерный взгляд на эффективность антикоррупционных инструментов, и он нуждается в тщательном изучении с точки зрения того, какие условия в регионе позволяют такие проявления общественного активизма сделать более эффективными, чем даже защита прав предпринимателей в суде, которая заслужила оценку на два балла меньше из пяти возможных. К указанным направлениям в качестве эффективных антикоррупционных средств опыт Иркутской области добавляет «Финансирование инициативных образовательных, воспитательных антикоррупционных проектов в СМИ, наружной рекламы», что также вызывает большой интерес и раскрывает потребность в тщательном изучении опыта этого региона.

Высокие оценки эффективности антикоррупционных мер в Смоленской и Иркутской областях и ряде других регионов заслужили такие направления как «Обращение в СМИ», «Продвижение представителей бизнеса в органы власти для защиты интересов предпринимателей», что вызывает большой интерес и заслуживает дополнительного изучения на муниципальном уровне.

К числу интересных региональных особенностей можно отнести развитие антикоррупционных инициатив, к примеру, любопытен факт создания в Приморском крае отдельного департамента на правах органа исполнительной власти субъекта РФ с полномочиями по профилактике и противодействия коррупции в органах исполнительной власти в Приморском крае.

Один из самых интересных фрагментов анализа анкетных данных, который позволяет сделать данный проект еще более конструктивным и практико-ориентированным, связан со сводными сравнительными оценками степени эффективности различных антикоррупционных инструментов.

Так, третья часть анкеты, посвященная определению эффективной антикоррупционной стратегии в регионе, включает вопрос о наиболее действенных (реально или потенциально) антикоррупционных инструментах в соответствующем субъекте РФ, которые можно оценить по 10-балльной системе, где 10 баллов – это наиболее эффективный инструмент.

В целом можно засвидетельствовать, что из числа новых регионов уполномоченные по защите прав предпринимателей, разумеется, выделяли характерные для своей локальной практики сюжеты, что в итоге не дает возможности судить об абсолютной идентичности представлений. Однако, сопоставление данных анкетирования все же позволяет говорить о большей, чем в других случаях, популярности следующих антикоррупционных мер, условий и обстоятельств.

На первый план имеет смысл вынести системные меры, составляющие основное содержание антикоррупционной стратегии, которая носит в литературе условное название “стратегии устранения условий”, которая является наиболее системной, сбалансированной и долгосрочной стратегией противодействия коррупции:

- Контроль за работой комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в региональных органах власти;
- Последовательное повсеместное создание комиссий по конфликту интересов в муниципалитетах и контроль за их работой;
- Проведение проверок достоверности и полноты сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о расходах, представляемых государственными гражданскими и муниципальными служащими;
- Проведение регулярной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых на территории региона.

Другой блок антикоррупционных мер с достаточно высоким признанием со стороны уполномоченных по защите прав предпринимателей связан с подключением общественных

институтов и образовательных программ к мероприятиям по искоренению коррупционных практик:

- Использование «горячих линий» (телефонов доверия, электронных почтовых ящиков) для сообщений о фактах коррупции, в том числе анонимных;
- Формирование новых независимых СМИ для осуществления общественного контроля за должностными лицами;
- Стимулирование распространения в СМИ публикаций и программ антикоррупционной тематики;
- Последовательное внедрение оценки регулирующего и фактического воздействия и контроль за ним;
- Проведение обучающих семинаров и тренингов для муниципальных служащих;
- Запуск государственной программы по переобучению и получению дополнительного антикоррупционного образования государственными и муниципальными служащими.

Следующий по популярности блок антикоррупционных мер связан с существующими организационными, контрольными механизмами и механизмами ответственности, в том числе:

- Смена команд высших управленцев в муниципалитетах;
- Активизация контроля прокуратуры за соблюдением запретов и ограничений по службе;
- Усиление дисциплинарной, административной, уголовной ответственности в законодательстве за соблюдением запретов и ограничений по службе;
- Дальнейшее создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Следующий блок вариантов антикоррупционных мероприятий вызвал у участников опроса смешанное впечатление – от однозначной поддержки до сомнения в эффективности. В целом средний показатель можно зафиксировать на уровне умеренной поддержки:

- Размещение социальной рекламы антикоррупционной направленности;
- Создание специализированного федерального антикоррупционного органа с специальными контрольными функциями;
- Включение разработки широких антикоррупционных программ в повестку политических партий на выборах в органы власти;
- Регулярное проведение антикоррупционных мероприятий по линии управлений внутренней политики при исполнительных органах власти региона;
- Политическая воля Президента РФ.

Наконец, в условном рейтинге наиболее эффективных антикоррупционных мер меньшие баллы в среднем набрали направления, которые не связаны с институционализацией, широкой вовлеченностью общественности, но скорее имеют эпизодический характер:

- Стимулирование участия частного бизнеса в самостоятельных антикоррупционных проектах;
- Стимулирование развития некоммерческих организаций антикоррупционной направленности;
- Выделение грантов на антикоррупционные проекты физических и юридических лиц;
- Стимулирование развития антикоррупционного комплаенс-контроля в среде местного бизнеса;
- Реформирование системы общественных советов для обеспечения релевантности представительства бизнеса и реальности контроля;

- Регулярное проведение антикоррупционных мониторингов региональными органами власти по методологии, согласованной с уполномоченными по защите прав предпринимателей.

В заключение данного раздела следует отметить еще один позитивный результат проведения опроса в части, направленной на поиск средств противодействия коррупционным практикам. Он касается предложений по дальнейшему совершенствованию статуса самих уполномоченных по защите прав предпринимателей как активных игроков на российском антикоррупционном поле. В наиболее четком виде эта идея передана в анкете, полученной из Приморского края, где, среди прочего отмечено, что отсутствие правовой регламентации ряда аспектов деятельности уполномоченных на уровне федерального законодательства вызывает определенные сложности в их взаимодействии с органами публичной власти и их должностными лицами как по вопросам защиты прав и законных интересов предпринимателей, так и их восстановления в случае нарушения. В отдельных ситуациях данные обстоятельства существенно ограничивают возможность решения уполномоченным возложенных на него законом задач и реализацию компетенции. Повышению эффективности деятельности уполномоченных будет способствовать совершенствование законодательного регулирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей как на региональном, так и на федеральном уровне. Подобного мнения придерживаются региональные уполномоченные подавляющего большинства субъектов РФ. Для исправления сложившейся ситуации по итогам анкетирования необходимо:

- Предоставление права законодательной инициативы региональному Уполномоченному на уровне субъекта РФ. Это значительно сократит время на принятие тех или иных законодательных норм.
- Нормативное закрепление процессуальных прав уполномоченных в административном, арбитражном и уголовном процессах и свидетельского профессионального иммунитета в уголовном процессе.

### **3.3 Результаты других социологических исследований практики коррупции, затрагивающей предпринимателей в российских регионах**

В настоящем разделе проанализированы следующие специализированные исследования коррупции, затрагивающей предпринимателей: «Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан», Казань, ноябрь 2010 г.; «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга», Мурманск, 2014 г.; Отчет по результатам проведения поискового научного исследования по теме: «Антикоррупционный мониторинг» (заключительный). Нижний Новгород – Иваново, сентябрь-октябрь 2015 г.

В большинстве случаев они не направлены на выполнение задачи выделения максимального разнообразия и тем более формирования некой типологии затрагивающей предпринимателей коррупции локального уровня. Но их упоминание и характеристика ниже имеют значение для более полного понимания особенностей коррупционных практик. В известном смысле эти исследования дополняют и наши представления о многообразии и вариативности форм коррупционных проявлений, что особенно важно для формирования максимально полной и экспликативной модели типологии коррупции, разработка которой и является целью настоящего документа.

### 3.3.1 «Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан»<sup>61</sup>

В данном исследовании, проведенном по заказу Комитета по развитию малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан (далее - РТ), имеется целый ряд выводов и наблюдений относительно изучаемого нами феномена коррупции, затрагивающей предпринимателей, на региональном и муниципальном уровне.

Выявлена, например, тенденция слияния бизнеса и государственного управления, которая является характерной чертой институциональной коррупции<sup>62</sup>.

Авторы данного исследования выделяют основные причины, благоприятствующие формированию коррупционной ситуации и проистекающие из этого разновидности коррупции, на пример:

- Монополизм местной промышленности, где в каждой отрасли существуют холдинги-монополисты;
- Отсутствие свободной независимой прессы (по данным экспертного опроса, в РТ нет независимых СМИ). Практически все СМИ подконтрольны различным группам влияния (как городского, так и республиканского уровня);
- Наличие многочисленных внебюджетных фондов, неподконтрольных депутатам;
- Разрушение гражданских структур - общественные организации не имеют представителей в органах законодательной власти;
- Чрезмерный бюрократический аппарат;
- Беснаказанность при злоупотреблении служебным положением;
- Прямое сращивание бизнеса и власти;
- Бесконтрольное распоряжение внебюджетными финансовыми средствами;
- Административный рэкет;
- Укрывательство правонарушений, совершаемых группировками;
- Продажа государственных мест в высших учебных заведениях;
- Замалчивание фактов коррупции в местных СМИ.;
- Подкуп избирателей;
- Крупный бизнес в РТ находится под полным контролем республиканского руководства;
- Клановый характер коррупции в РТ, доминирование в политике и государственном управлении одного клана, который фактически и обладает всей властью в регионе, а потому бесконтролен и проявляет склонность к коррупции.<sup>63</sup>

В особо интересующей нас части локальной коррупции данное исследование характеризует уровень муниципальной коррупции как крайней высокой. Ее доля в общем объеме исследуемой коррупции составляет порядка 2/3: «Большая часть коррупции приходится на уровень, следующий за республиканским – городской, районный (63,6%). ... Таким образом, можно сделать следующие выводы. Наибольший процент взяток приходится на мелких проверяющих, от которых напрямую зависит деятельность фирмы (санэпидемстанция, пожарная инспекция, налоговая инспекция и пр.), причем не имеет значения, мелкий это бизнес (ЧП) или средний (ООО либо группа торговых или производственных компаний). От масштаба бизнеса зависит только уровень взятки, которую хочет получить «проверяющий». Чем выше уровень чиновника, тем меньше он в количественном отношении берет взятку, но тем она крупнее. По мнению

<sup>61</sup> «Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан». Казань, ноябрь 2010 г. (проведено по заказу Комитета по развитию малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан) – URL: <https://goo.gl/Qavosj>

<sup>62</sup> «В Татарстане сложились определенные условия для предпринимательской деятельности, прежде всего, для представителей малого и среднего бизнеса. В Республике Татарстан, как и в ряде других российских регионов, создана «экономика для своих». Благополучие хозяйствующих субъектов зависит в первую очередь от их близости к государственным властным структурам. Наиболее крупные экономические группы в республике тесно, хотя чаще всего неофициально, связаны с республиканскими чиновниками высокого ранга. Соответственно, самостоятельная хозяйственная деятельность других субъектов экономической жизни, особенно тех, кто может составить конкуренцию приближенным к власти экономическим группам, сильно затруднена.» - См. там же.

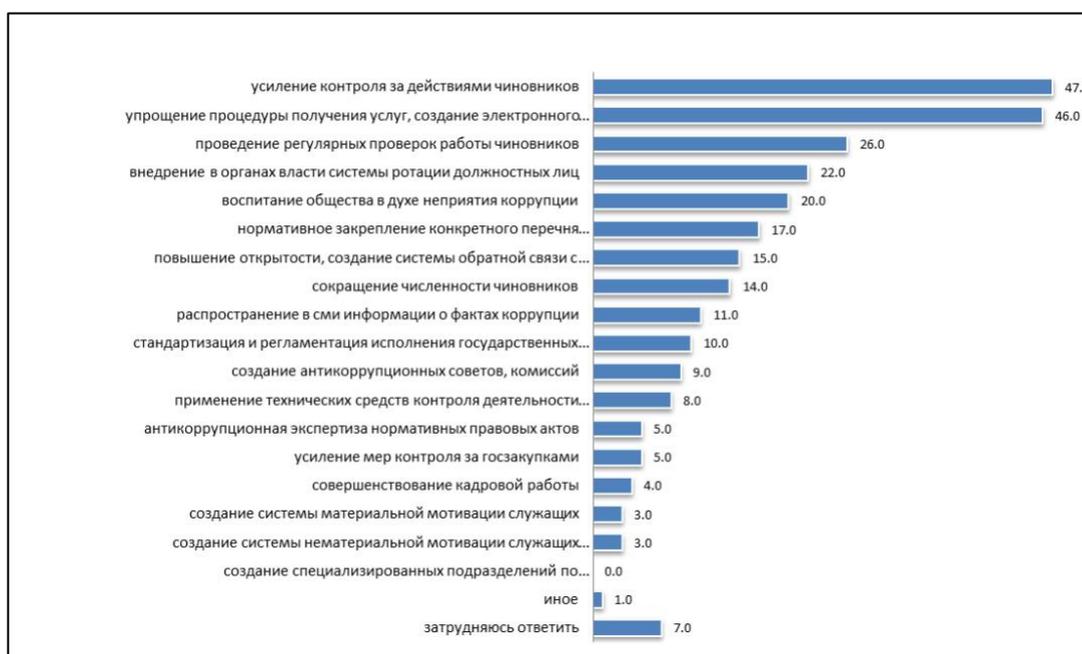
<sup>63</sup> Там же.

экспертов, это происходит по той простой причине, что чиновник боится потерять место из-за пустяков. Зачастую такая категория чиновников действует не напрямую, а через посредников, и взяткодатель не знает в лицо конкретного взяткополучателя».<sup>64</sup>

### 3.3.2 «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга»<sup>65</sup>

Авторы данного исследования приводят целый ряд интересных наблюдений относительно местного рынка коррупции, затрагивающей предпринимателей. Так, предпринимательскому сообществу Мурманской области было предложено высказать свою точку зрения относительно того, какие меры будут наиболее эффективными для снижения масштабов взяточничества в регионе. В результате было установлено, что наиболее полезными в данном направлении мерами могут быть: усиление контроля за действиями чиновников (47,0%), упрощение процедуры получения услуг, создание электронного правительства, МФЦ (46,0%), проведение регулярных проверок работы чиновников (26,0%) и т.д.<sup>66</sup>

Таблица №14



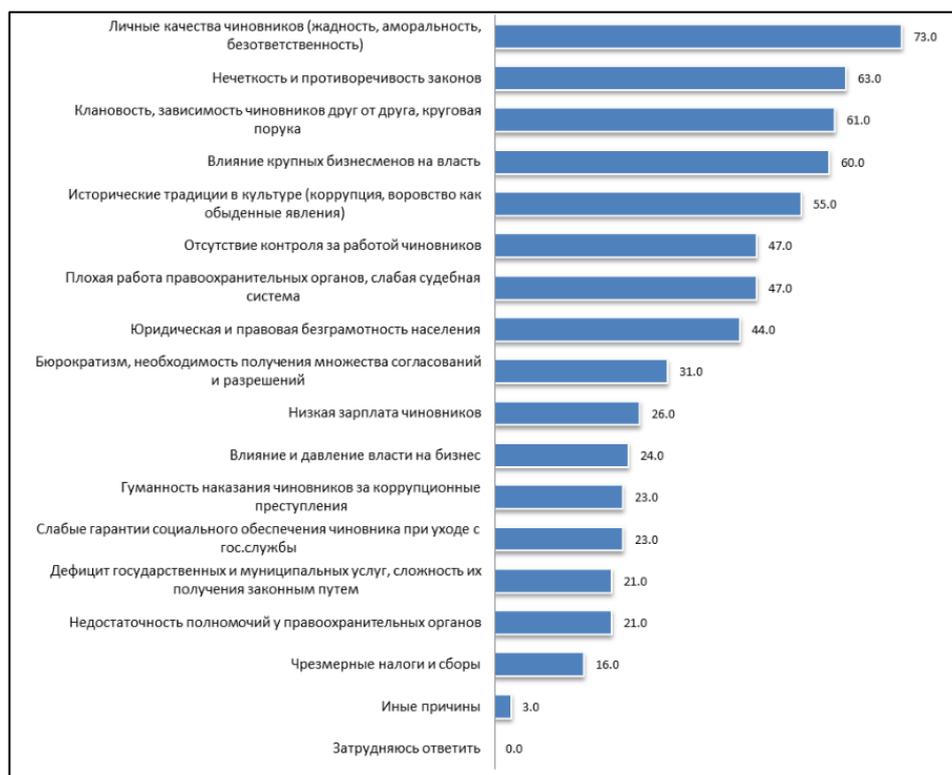
Помимо изучения мнения предпринимателей относительно степени доступности информации о фактах коррупции в органах государственной власти Мурманской области, были проанализированы и оценки респондентов относительно причин распространения взяточничества в регионе. В первую очередь, к основным причинам взяточничества в Мурманской области 73,0% респондентов отнесли личные качества чиновников, 63,0% ссылаются на нечеткость и противоречивость законов, клановость чиновников (61,0%), а также влияние крупных бизнесменов на власть (60,0%)<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Там же.

<sup>65</sup> «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга». Мурманск, 2014.

<sup>66</sup> См. там же. С. 28-29.

<sup>67</sup> Там же. С. 34.



### 3.3.3 Антикоррупционный мониторинг в Нижегородской области<sup>68</sup>

Данное социологическое исследование проводилось по весьма широкому спектру проблемных вопросов. В анализе коррупции, затрагивающей предпринимателей, разработчики мониторинга приводят целый ряд наблюдений. Так, в отношении возможных причин, которые способствуют распространению коррупции, мнение предпринимателей выглядит следующим образом:

«Во-первых, на воспроизводство взяточничества, по словам опрошенных, очень сильно влияет необходимость получения массы согласований и разрешений, а также нечеткость законов, дающая их широкое толкование со стороны чиновников. То есть имеет место забюрократизированность и слабое регулирование существующих норм.

Во-вторых, росту коррупции зачастую способствует плохой пример, подаваемый политическими лидерами, который нередко является результатом влияния крупных бизнесменов на власть.

В-третьих, по мнению предпринимателей, на распространение коррупции в немалой степени влияют чрезмерные налоги и сборы, плохая регламентация работы чиновников, привычка граждан давать взятки. Наименьшую роль в поддержании коррупции предприниматели отводят низкой зарплате чиновников, слабым гарантиям достойного обеспечения государственного (муниципального) служащего при выходе на заслуженный отдых, неоконченную приватизацию. Соответствующие данные приведены в следующей таблице (Таблица 16. Распределение ответов респондентов на вопрос «Приведенный ниже список содержит возможные причины, которые способствуют распространению коррупции. Оцените их важность?»)»<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Отчет по результатам проведения поискового научного исследования по теме: «Антикоррупционный мониторинг» (заключительный). Нижний Новгород – Иваново, сентябрь-октябрь 2015.

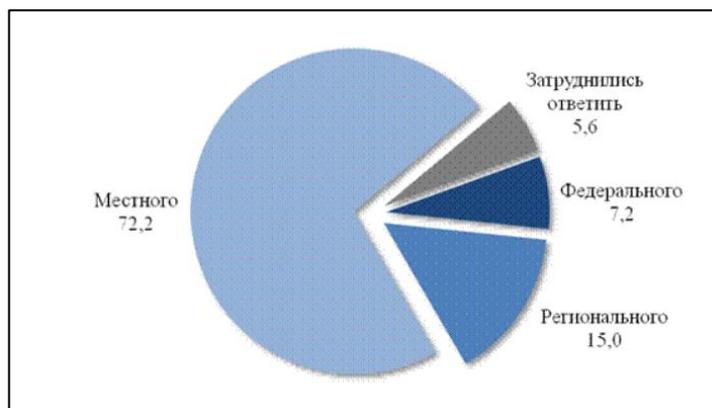
<sup>69</sup> См. там же. \* Чем больше средний балл, тем менее важной является причина, способствующая распространению коррупции, по мнению предпринимателей.

Таблица №16

Причины коррупции	% от числа опрошенных				Средний балл *
	Сильно влияет	Скорее влияет	Скорее не влияет	Вообще не является причиной коррупции	
Необходимость получения массы согласований и разрешений	57,1	29,8	6,1	7,1	<b>1,63</b>
Нечеткость законов, дающая возможностей широкого толкования	54,8	32,2	7,0	6,0	<b>1,64</b>
Влияние крупных бизнесменов на власть	52,3	28,4	11,2	8,1	<b>1,75</b>
Плохой пример, подаваемый политическими лидерами	49,2	29,7	11,8	9,2	<b>1,81</b>
Чрезмерны налоги и сборы	51,5	26,5	10,0	12,0	<b>1,83</b>
Работа чиновников плохо регламентирована правилами	44,4	35,7	11,2	8,7	<b>1,84</b>
Привычка граждан давать взятки	42,1	36,5	13,2	8,1	<b>1,87</b>
Обилие ведомственных инструкций	47,7	26,4	11,7	14,2	<b>1,92</b>
Широкая свобода усмотрения чиновника, предоставленная законом	38,1	38,7	13,9	9,3	<b>1,94</b>
Исторические традиции мздоимства, лихоимства, воровства	41,1	35,5	10,2	13,2	<b>1,95</b>
Неупорядоченность контрольной деятельности государства	32,8	44,3	17,7	5,2	<b>1,95</b>
Длительные сроки оформления документов	35,5	36,5	15,2	12,7	<b>2,05</b>
Слабая судебная система, включая исполнение судебных решений	31,6	37,8	17,6	13,0	<b>2,12</b>
Аморальность политиков, служащих	30,4	33,5	27,8	8,2	<b>2,14</b>
Плохая работа правоохранительных органов	27,7	41,4	20,4	10,5	<b>2,14</b>
Ослабленный контроль государства за бизнесом	21,9	26,5	32,7	18,9	<b>2,48</b>
Отсутствие стимулов честной работы чиновников	20,4	31,9	24,6	23,0	<b>2,50</b>
Низкий образовательный и культурный уровень чиновников	13,3	38,5	24,6	23,6	<b>2,58</b>
Низкий образовательный и культурный уровень населения	14,5	37,3	32,6	15,5	<b>2,58</b>
Слишком обширное вмешательство государства в экономику	14,5	29,5	34,7	21,2	<b>2,63</b>
Неоконченная приватизация	15,3	22,8	24,3	37,6	<b>2,84</b>
Слабые гарантии достойного обеспечения чиновника	10,5	18,4	34,2	36,8	<b>2,97</b>
Низкая зарплата чиновников	7,2	18,0	35,6	39,2	<b>3,07</b>

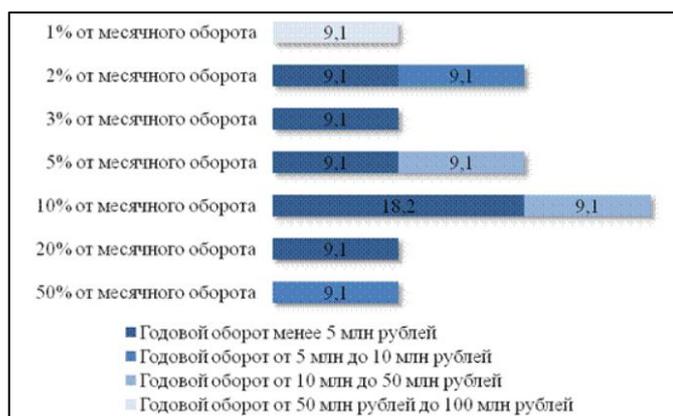
Подавляющее большинство случаев, в которых респонденты вынуждены были прибегать к даче взятки должностному лицу, связано с деятельностью местных органов власти (72,2%), еще в 15% случаев – региональных органов (Таблица №17)<sup>70</sup>.

Таблица №17



В отношении среднего размера взятки в соотношении с годовым объемом рынка получены следующие данные (Таблица №18)<sup>71</sup>.

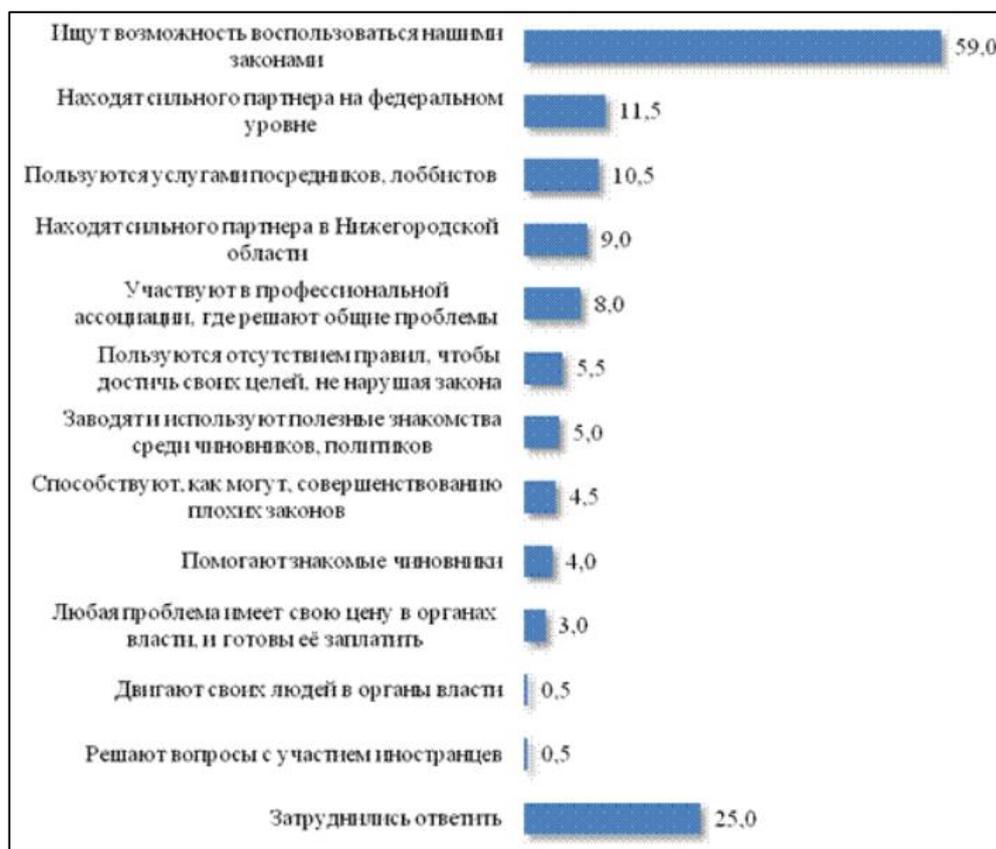
Таблица №18



Представляют интерес результаты исследования в отношении готовности предпринимателей участвовать в противодействии коррупции. Как следует из результатов опроса, в своем большинстве предприниматели ищут возможность воспользоваться уже принятыми законами. Каждый четвертый опрошенный предприниматель затруднился озвучить какой-либо метод преодоления препятствий, которым он обычно пользуется в своей деятельности (Таблица №19).

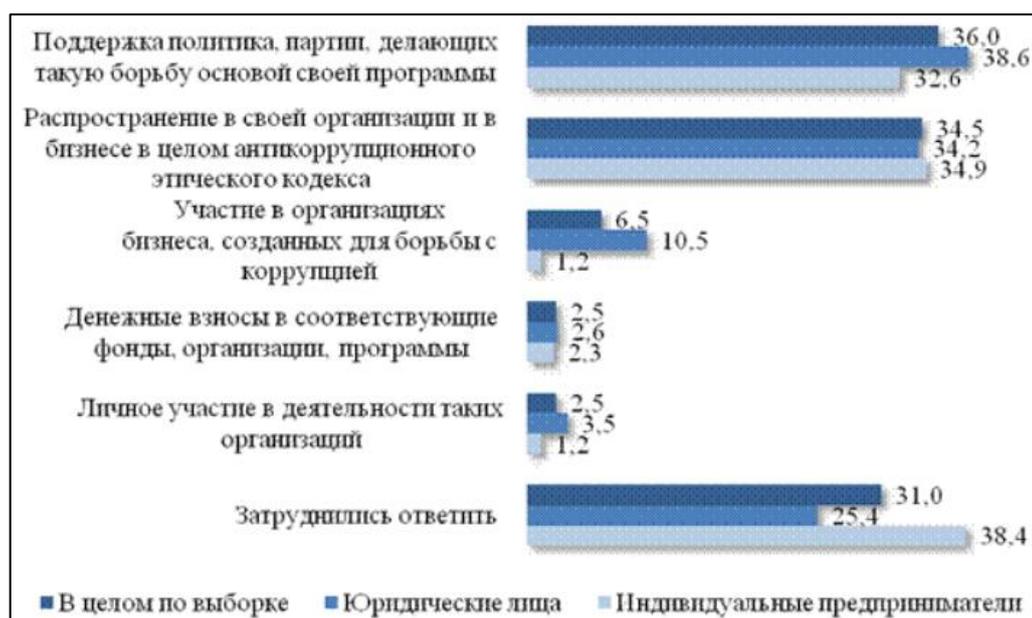
<sup>70</sup> Там же.

<sup>71</sup> При расчете приблизительных значений годового объема рынка коррупции, затрагивающей предпринимателей, в Нижегородской области исследователи опирались на следующие два вопроса инструментария исследования: «Укажите, пожалуйста, примерный годовой оборот Вашей фирмы в рублях за последний год» и «Нередко от представителей бизнеса можно услышать, что им приходится давать взятки, оказывать услуги представителям власти. Как Вы полагаете, какую долю (в процентах) от ежемесячного оборота фирме, подобной Вашей, приходится тратить в виде взятки, «стимулирования» должностных лиц?» - Там же.



Как показывает исследование, что касается распределения предпочтений предпринимателей в выборе возможных форм своего участия в борьбе с коррупцией, то эти данные представлены в Таблице 20. Можно сказать, что прямые формы участия предпринимателей здесь также наименее популярны.<sup>72</sup>

Таблица №20. Распределение респондентов на вопрос «Какие формы борьбы с коррупцией Вы готовы поддержать лично?» (% от числа опрошенных)



<sup>72</sup> Там же.

В качестве итога исследования его авторы предлагают собственный рейтинг антикоррупционных мер. «Опираясь на результаты проведенного исследования, *рекомендуется* реализация следующих мероприятий:

1. Использование «горячих линий» (телефонов доверия, электронных почтовых ящиков) для сообщений о фактах коррупции, в том числе анонимных;
2. Проведение мониторинга СМИ по публикациям антикоррупционной тематики;
3. Размещение социальной рекламы антикоррупционной направленности;
4. Проведение проверок достоверности и полноты сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о расходах, представляемых государственными гражданскими и муниципальными служащими;
5. Проведение регулярной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых на территории региона;
6. Создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
7. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде.
8. Проведение антикоррупционных мониторингов на основе опросов общественного мнения.
9. Проведение обучающих семинаров для муниципальных служащих.»<sup>73</sup>

### **3.4 Основные итоги социологических опросов**

Анализ результатов проведенных социологических опросов уполномоченных по защите прав предпринимателей в отобранных российских регионах, непосредственное анкетирование предпринимателей, а также изучение данных некоторых социологических исследований в ряде субъектов Российской Федерации позволяют выделить следующие основные выводы.

Во-первых, результаты социологических опросов подтверждают широко распространенную в антикоррупционной литературе установку, согласно которой наиболее ёмкими с точки зрения коррупции являются такие сферы, как:

- контрольно-надзорная деятельность органов власти;
- вынесение санкций в отношении предпринимателей;
- закупки для государственных и муниципальных нужд;
- выдача разрешительной документации;
- государственное и муниципальное хозяйство.

Если разделение наиболее актуальных видов коррупционных практик в сфере бизнеса раскладывается на ставшие уже классическими области государственно-властной активности, с которыми связываются повышенные коррупционные риски, то мы обязаны учесть это обстоятельство в дальнейшем при разработке типологии затрагивающей предпринимателей коррупции местного уровня в качестве если не критерия, то важнейшего фактора типологизации коррупционных кейсов.

Во-вторых, в некоторых социологических опросах коррупция не воспринимается бизнесом в качестве важнейшего препятствия для осуществления предпринимательской деятельности,

---

<sup>73</sup> Там же. С. 106-107.

пропуская вперед, например, наложенные на Россию экономические санкции, инфляцию, дорогие кредиты, низкую покупательскую способность населения и прочее<sup>74</sup>.

Этот факт не просто свидетельствует об определённой культуре извлечения прибыли в России, но также может говорить и том, что коррупционный фактор не так сильно беспокоит бизнес, поскольку коррупция является для него посильной и, что особенно важно, предсказуемой. Последнее означает, что предприниматели могут закладывать коррупционные риски в стратегию развития своего бизнеса.

Но если коррупция оказывается системно предсказуемой, то также системно она может быть и устранена благодаря совершенствованию правового регулирования, самоорганизации бизнес-сообществ, общественного контроля, активной координации работы предпринимателей и правоохранительных органов и другим мерам.

Иными словами, принципиальная предсказуемость коррупционных практик влечет необходимость изучения не только их внешних проявлений, но и всей цепочки факторов, способствующих ее возникновению, включая коррупционный потенциал ситуации столкновения предпринимателя и чиновника, формирование коррупционных мотивов, оценку коррупциогенности законодательства, которое либо создает почву для процветания коррупционных практик, либо недостаточно эффективно их предотвращает.

В-третьих, данные проведенного социологического опроса уполномоченных, а также анализ социологических исследований в российских регионах, проведенных за пределами настоящего проекта ранее, показывают, что существует ряд коррупционных практик, которые сложно фиксировать в виде конкретных кейсов. Такого рода коррупция обычно оказывается растянутой во времени, представляя собой длительный коррупционный контракт, и часто выявляется не в каком-либо эпизоде, а в целой серии неформализованных событий, в виде некой тенденции.

Данное обстоятельство означает, что помимо необходимости очевидного совершенствования методологического инструментария при оценке локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, следует в анализ ситуации включать помимо единичных кейсов и практику, указывающую на наличие в том или ином регионе признаков институциональной, системной коррупции. Такие её проявления, как фаворитизм, протекционизм в отношении бизнеса родственников и знакомых, тенденциозность в принятии решений о победителях конкурсов, систематическое создание препятствий для ведения бизнеса, повышенный и навязчивый интерес к предпринимателям при проведении проверок и т.д. не всегда могут приводить к фиксации факта нарушения закона, но наличие некоторой устойчивой тенденции в поведении отдельных должностных лиц, которые вызывают у местного бизнеса повышенное беспокойство, может и должно становится предметом для более внимательного разбирательства.

На базе оценки итогов различных социологических опросов можно выделить следующие рекомендации для российских уполномоченных по защите прав предпринимателей:

- Проведение инициативного качественного мониторинга случаев столкновения предпринимателей с фактами коррупции является важным элементом деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей. В результате мониторинга у уполномоченных появляется более или менее цельная, первичная и оригинальная информация о фактах коррупции, затрагивающих именно предпринимателей данного региона.
- Инициативность мониторинга предполагает, что уполномоченный не просто обобщает поступившие к нему обращения предпринимателей, но самостоятельно инициирует сбор сведений о фактах коррупции. Возможны различные формы мониторинга, из которых наименее требовательны к финансовым и кадровым ресурсам техники сбора обращений и иных данных о фактах коррупции с использованием возможностей сети Интернет.

---

<sup>74</sup> См., например: Соцопрос. [Оценка динамики факторов, влияющих на бизнес и антикризисные меры](#). Приложение к докладу Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей РФ. ВЦИОМ, 2016 г.

- Анализ соцопросов показывает, что принципиально важна регулярность проведения мониторинга. В большом числе случаев только сопоставление результатов по фактам коррупции в течение длительной временной перспективы дает возможность отслеживать случаи институциональной коррупции и обращать на это внимание правоохранительных органов.
- Уполномоченным по защите прав предпринимателей целесообразно стимулировать проведение комплексных социологических исследований коррупционных практик в регионе.
- Принципиально важным обстоятельством для получения информации о коррупционных практиках на местах является поддержание прочных контактов с предпринимательскими сообществами отдельных муниципалитетов, муниципальными общественными объединениями, а также средствами массовой информации муниципального уровня. Получение информации только из официальных источников органов местного самоуправления не способствует формированию релевантной картины коррупционных практик, поскольку последние могут быть заинтересованы в сокрытии соответствующих сведений.
- Необходимо проводить регулярное сравнение социологических замеров коррупции, затрагивающей предпринимателей, в своем регионе с аналогичными данными из других российских регионов. Таким образом, выявляются наиболее слабые места в противодействии коррупции в данном регионе и создается основа для заимствования лучших практик из других регионов. При этом важно было бы сформировать единую методику проведения социологических исследований для принципиальной сравнимости их результатов.
- В силах уполномоченных по защите прав предпринимателей также поддерживать и отстаивать перед органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления необходимость исполнения ими требований российского законодательства о доступе граждан к информации. Исчерпывающее выполнение данных требований часто является базовой информационной основой для проведения анализа деятельности всех публичных институтов региона.
- Целесообразно разработать единую и открытую информационную платформу для взаимодействия и обмена опытом между уполномоченными по защите прав предпринимателей, а также для организованного и упорядоченного общения самих предпринимателей с целью артикуляции своих позиций и донесения своего мнения до региональных и местных властей. При этом платформа может быть построена на базе архитектуры Открытого правительства, либо с учетом наработанного этой федеральной инициативой опыта.

## **4 ТИПОЛОГИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ**

### **4.1 Разнообразие способов систематизации данных о коррупционных практиках**

#### **4.1.1 Вводные замечания**

В современной антикоррупционной литературе сложилось довольно много вариантов систематизации коррупционных проявлений. В зависимости от узких задач исследований можно организовывать полевые данные и другие материалы о разнообразии коррупции на основе различных критериев.

К числу простейших видов систематизации коррупционного поведения относятся, например, такие: верхушечная и низовая коррупция (элитарная и массовая); политическая и административная; государственная (парламентская, административная, судебная) и коррупция в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих, а также в национальных и международных); внутригосударственная (общегосударственная, региональная, местная, локальная) и транснациональная коррупция; различается коррупционная сделка и коррупционный контракт (с точки зрения долговременности коррупционных связей); активная и пассивная коррупция (в зависимости от инициатора) и т.д. В большинстве случаев для целей данного исследования эти общие классификации хотя и могут быть приняты в расчет, они не всегда оказываются релевантными, чтобы учесть специфику коррупции, затрагивающей предпринимателей, на региональном и местном территориальном уровнях, поскольку само по себе поле развития коррупционных практик берется как достаточно узкий объект исследования.

Среди наиболее распространенных вариантов систематизации фактических данных о коррупции, которые позволяют выявлять детали коррупционных механизмов на изучаемом нами уровне коррупционного рынка, можно выделить разделение их в зависимости от следующих оснований.

- 1) Формальный способ уголовно-правовой квалификации коррупционного акта в уголовном законе (принадлежность преступного поведения к определенному составу уголовной ответственности в связи с совершением служебных и прочих преступлений коррупционного характера). В более широком смысле можно вести речь не только об уголовно-правовой квалификации, т.е. рассуждать о привлечении к уголовной ответственности, но и о формах привлечения к административной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности за деяния коррупционного характера, а также ответственности предусмотренной трудовым законодательством. Кроме того, расширяя диапазон для систематизации конкретных коррупционных проявлений, можно также сформировать еще более широкую систему видов ответственности, которая может включать и неюридическую ответственность, например, политическую, моральную и проч.
- 2) Стратегия группового поведения участников коррупционных контактов также является достаточно актуальным критерием систематизации материала в особенности для оценки практики коррупции, затрагивающей предпринимателей. Представления об этих стратегиях возникли в западной социологической науке при изучении главным образом экономических эффектов коррупции и были развиты российскими исследователями.
- 3) Характер коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели. Последняя получила большое распространение в западной литературе в работах по экономической теории и оказала значительное влияние на срез исследований политэкономии коррупции (С. Роуз-Аккерман, А. Шлейфер, Р. Вишни, П. Мауро, В. Танци и др.)
- 4) Уровень коррупционного риска при осуществлении властных функций. К настоящему времени подобная постановка вопроса стала настолько убедительной в антикоррупционной теории, в том числе и российской, что она начинает выходить на

нормативный уровень. Это означает, что критерии оценки коррупционного риска не только позволяют систематизировать коррупционное поведение в соответствии с некоторыми официальными параметрами, но и имеют юридически значимые последствия в правоприменении.

- 5) Вопросы местного значения, имеющие высокий коррупционный потенциал. Это весьма близкий к предыдущему прием для систематизации коррупционных проявлений, который будет особенно актуальным для оценки разнообразия коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне. Получаемые в рамках настоящего исследования полевые данные касаются именно этого территориального среза. А подразделение коррупции в зависимости от полномочий органов власти приемлемо хотя бы потому, что коррупция в подавляющем числе случаев рассматривается как злоупотребление преимуществами публичного статуса, т.е. теми преимуществами, которые придает должностным лицам закрепленное в законе то или иное полномочие государственного органа или органа местного самоуправления. Варианты злоупотребления статусом в рамках корпоративного сектора (например, в случаях, подобных коммерческому подкупу), также относятся к коррупционным актам, но такие проявления выходят далеко за пределы оценок настоящего исследования. То есть здесь мы исходим из гипотезы, что интересующая нас коррупция возникает всегда во взаимодействии предпринимателей и представителей власти в разных формах.
- 6) Индикаторы коррупционного поведения являются еще одним полезным способом организации знаний о разнообразии коррупционных проявлений. Определенные типы коррупционных нарушений, как правило, оставляют характерные, типичные следы, по которым можно оценить вероятность развития коррупционных практик.
- 7) Коррупциогенный фактор нормативного акта, реально или потенциально вызывающий коррупционное нарушение или не способствующий ее предотвращению. С начала 2000-х гг. в ходе российской административной реформы активно развивается проблематика антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Правда, формируемые органами власти решения, имеющие коррупционный потенциал, могут быть приняты в форме ненормативных правовых актов, которые также называются правоприменительными, однако и к ним могут быть применены принципы антикоррупционной экспертизы.
- 8) Способ эффективного противодействия коррупционному нарушению также является интересным приемом организации данных о разнообразии коррупции. К настоящему времени российская и зарубежная практика антикоррупционных реформ накопила достаточно детализированное представление о том, каким коррупционным проявлениям корреспондируют соответствующие средства эффективного противодействия. Поэтому в рамках данной систематизации, понимая разнообразие коррупционных практик, мы можем выйти на определенный формат стратегии воспрепятствования коррупции на региональном уровне в целом или в каждом регионе в отдельности.

#### **4.1.2 Типология коррупции по способу уголовно-правовой квалификации коррупционных актов**

Итак, в той степени, в которой нас в этом подразделе интересует проблема коррупции в целом, в том числе в сравнительном ключе, систематизировать коррупционную практику можно именно посредством типологии, а не классификации. Это связано с тем, что в рамках сравнительного среза исследования перечень коррупционных правонарушений не может быть закрытым или исчерпывающим, поскольку разные страны в своем законодательстве могут использовать различную терминологию и способы нормативной формализации коррупционных правонарушений. Зачастую даже в рамках отдельно взятой страны возникают сложности в

проведении четкой систематизации коррупционных преступлений, рассматриваемых отдельно от других коррупционных правонарушений<sup>75</sup>.

Среди основных форм коррупции в международных сравнительных исследованиях наиболее часто можно встретить следующий перечень: взяточничество, растраты, фаворитизм, nepotизм, вымогательство взятки, торговля влиянием и прочее. Некоторые из указанных видов коррупционных преступлений пока не нашли своего отражения в действующем российском Уголовном кодексе (далее – УК), по крайней мере, в виде отдельных составов.

Характеристики этих основных форм коррупционных проявлений и различия между ними можно провести, опираясь, в частности, на их популярную адаптацию в специальном пособии, изданном под эгидой Совета Европы, и предназначенном для максимально широкого использования.<sup>76</sup>

Весьма близкий, хотя и несколько усложненный другими критериями типологизации вариант организации материала о коррупционных практиках, построенный на логике относимости к составам правонарушений, использует в настоящем проекте эксперт Совета Европы Тилман Хоппе. Выделяя несколько предметных секторов для проявления коррупции, он приводит некоторое разнообразие типов правонарушений, которые легко описываются в терминах уголовного и административного законодательства: подкуп, конфликт интересов, злоупотребление влиянием в корыстных целях, финансирование за услугу, вымогательство платы за покровительство, «откат», «рейдерский захват»<sup>77</sup>.

Наконец, в качестве наиболее авторитетного источника для организации материала о российской коррупционной практике с точки зрения ее уголовно-правовой квалификации, можно использовать набор составов преступлений коррупционной направленности в российском УК. Так, согласно проф. С.В. Максимову, к публичным коррупционным преступлениям во всех случаях могут быть отнесены: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК); получение взятки (ст. 290 УК); дача взятки (ст. 291 УК); служебный подлог (ст. 292 УК); провокация взятки с целью шантажа (ст. 304 УК); подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика (ч. 1 ст. 309 УК), а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума, соединенное с подкупом (п. «а» ч. 2 ст. 141 УК). В некоторых случаях (когда это

---

<sup>75</sup> См., например, о попытках выработки согласованного официального перечня коррупционных преступлений в России: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева: ИД «Юриспруденция». Москва, 2012. С. 58-59.

<sup>76</sup> Так, взятка (или подкуп) означает выплату денег или иного имущества должностному лицу с тем, чтобы оно совершило определенные действия при выполнении своих официальных обязанностей или воздержалось от них. Разновидностью подкупа, является откат, связанный с незаконной тайной выплатой, сделанной в ответ на предоставленную услугу (часто термин используется для характеристики подобной практики в системе распределения публичных ресурсов, например, при организации государственных закупок). Растрата (присвоение) представляет собой хищение должностным лицом вверенного имущества. В отличие от других форм коррупции, в растрате участвует только одна сторона, сам расхититель, т.е. имеет место случай т.наз. монокоррупции. Фаворитизм означает проявление пристрастности и игнорирование надлежащих приоритетов при принятии властных решений (например, о распределении публичных ресурсов, назначении на посты и т.д.). Nepotизм (местничество, кумовство) воспринимается в качестве разновидности фаворитизма и означает проявление протекционизма в отношении лиц, к которым должностное лицо имеет личные привязанности (обычно – семейные и родственные). Вымогательство рассматривается как коррупционное правонарушение, если оно совершается с использованием служебного положения, и представляет собой требование такого лица передать вознаграждение, основываясь на угрозе причинения вреда. Рэкет выступает примером вымогательства, при котором имеет место угроза применения насилия. Торговля влиянием понимается обещание должностного лица использовать свое положение в пользу другого лица, данное в обмен на какую-либо материальную или нематериальную награду. Это тот случай, когда представитель должностной иерархии пытается капитализировать свой статус, извлекая из него дополнительные выгоды для себя. – Подробнее см.: [Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности](#). Учебное пособие. 1-е издание. Совет Европы, июль 2015 года. [Электронный ресурс] [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption) (дата обращения – 30.07.2017 г.). С. 14-16.

<sup>77</sup> Технический документ. Сравнительный анализ типологий коррупционных нарушений, влияющих на бизнес на региональном и муниципальном уровнях в государствах — членах Совета Европы. Автор: Тилман Хоппе, эксперт Совета Европы. Январь 2017 г.

связано с присутствием корыстной или иной личной заинтересованности): нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285<sup>1</sup> УК); нецелевое расходование государственных внебюджетных фондов (ст. 285<sup>2</sup> УК); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287 УК); присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК). К публичным коррупционным преступлениям также может быть отнесена организация преступного сообщества (преступной организации), предусмотренная ст. 210 УК, при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких публичных коррупционных преступлений (например, преступления, предусмотренного ч. 2-4 ст. 290 УК).

К непубличным во всех случаях могут быть отнесены: подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184 УК); злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК); коммерческий подкуп (ст. 204 УК); провокация коммерческого подкупа с целью шантажа (ст. 304 УК). При наличии корыстной или иной личной заинтересованности – превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб (ст. 203 УК)<sup>78</sup>.

Главным ограничением типологий данной группы является невозможность правильной квалификации деяний при их обобщении до момента исчерпывающего сбора доказательств правоохранительными органами и завершения процессуальных процедур, таких как, по меньшей мере, выдвижение обвинения. Для исследования, которое использует данные, полученные на основе жалоб и обращений местных предпринимателей к региональным бизнес-омбудсменам, такой вид типологии вряд ли может быть приоритетным, поскольку, например, жалобы могут свидетельствовать о фактах, не сопоставимых с уголовным законодательством, либо могут быть неверно описаны или подтверждены в недостаточной степени и т.д.

#### **4.1.3 Типология коррупции по отношению к стратегиям группового поведения**

По данному критерию коррупционные практики выделяются в зависимости от использования коррупционерами так называемой стратегии адаптации, стратегии уклонения, стратегии «захвата государства» (state capture), означающей в общем смысле практику бизнеса по системному теневого лоббизму, и стратегии «захват бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»<sup>79</sup>.

К последнему понятию весьма близко по своему значению понятие институциональной коррупции. Под этим термином понимают синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур<sup>80</sup>.

Данная типология при правильной идентификации мотивов и следствий применения тех или иных стратегий группового поведения локального бизнеса позволяет оценить степень институционализации коррупции, т.е. степень (а также иногда и стадию) вовлечения в коррупционный рынок представителей местной и региональной власти. Также данная типология позволяет сориентироваться в настроениях местной предпринимательской среды, что может быть важно для правильной оценки надлежащей стратегии противодействия коррупции в конкретном регионе.

<sup>78</sup> Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и дополн. — М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. С. 21-23.

<sup>79</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям упр., экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. - М.: РА "СПАС", 2004. С. 81.

<sup>80</sup> Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ. / Аверкиев И.В., Галицкий Д.Г., Калягин Г.В. и др. М., 2005. С. 66.

#### 4.1.4 Типология коррупции по характеру коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели

Так называемая «агентская модель» имеет особое значение в современной антикоррупционной теории для объяснения специфики феномена коррупции. Изначально данная модель была описана в западной экономической теории, а с 60-х гг. XX в., когда коррупция начинает оцениваться в контексте политэкономического знания (С. Роуз-Аккерман и др.), данная модель глубоко проникает в ткань собственно антикоррупционной доктрины. В настоящее время агентская модель широко и активно используется в литературе как шаблон для описания коррупционных ситуаций.

Алгоритм взаимодействия акторов в этой модели вполне можно описать в терминах гражданского законодательства в соответствии с нормами, регулирующими особенности агентского договора (гл. 52 ГК РФ). Здесь в данном случае в виде принципала предстает народ, в виде агента – государственный аппарат, который за вознаграждение обязуется действовать в интересах агента. Однако в эти отношения вмешивается посторонний субъект, именуемый «клиентом», который, не обращая внимания на обязательства агента перед принципалом, заключает с агентом тайное соглашение для получения односторонних предпочтений в использовании публичных ресурсов.

Данная схема позволяет выделить самостоятельную классификацию коррупции, основанную на агентской модели, где выделяется два ее основных типа в зависимости от того, исчерпывается ли она взаимодействием в рамках государственного аппарата (либо аппарата органов местного самоуправления) (это так называемая *эндогенная коррупция*, т.е. порожденная внутренними факторами), либо в коррупционных связях также участвуют представители бизнеса и общества (*экзогенная коррупция*, т.е. порожденная внешними факторами).

При этом в рамках эндогенной коррупции выделяется *монокоррупция*, *горизонтальная*, *нисходящая*, *восходящая* и *смешанная коррупция*.

Типичный пример монокоррупции – растрата «казенных средств» (здесь нет клиента как такового, вернее в качестве клиента предстает сам агент). Другие примеры эндогенной коррупции характерны тем, что коррупционные действия осуществляются при сговоре нескольких агентов. При горизонтальной коррупции в сговоре участвуют агенты сравнимого уровня и не находящиеся друг с другом в отношениях подчинения (например, руководители разных федеральных ведомств; либо «губернаторы» между собой и т.п.). Нисходящая коррупция может быть выражена в отношениях главы муниципального образования и «губернатора», когда последний пытается обеспечить себе на выборах административную поддержку на местах. Пример восходящей коррупции – передача части собранного коррупционного дохода вышестоящему начальству (например, при работе поста ГИБДД или при так называемом «крышевании бизнеса»). Смешанная эндогенная коррупция – распространенный пример взаимодействия в рамках коррупционных сетей. Экзогенная коррупция может быть разбита на три крупные группы – бытовая, деловая, политическая. В рамках бытовой коррупции клиентами выступают обычные граждане, которые вступают во взаимодействие с государственными и муниципальными органами или учреждениями. Сюда относится коррупция в медицинских учреждениях, в военкоматах, ГИБДД, в учреждениях социального обеспечения, отделениях полиции и т.д. В рамках коррупции, затрагивающей предпринимателей, в качестве клиентов выступают представители коммерческих юридических лиц и частные предприниматели. При политической коррупции клиентами могут быть как граждане, так и бизнесмены, но причина ее выделения особая – это уровень и значение покупаемых решений<sup>81</sup>.

Значение данной типологии, во-первых, состоит в том, что она явилась исходным логическим основанием для выделения в российской антикоррупционной литературе концепта коррупции, затрагивающей предпринимателей, которая и подлежит разбору в настоящем проекте. Во-вторых, агентская модель в силу ее распространенности для описания коррупционных ситуаций

<sup>81</sup> См. подробнее: Антикоррупционная политика. С. 81-84.

не может быть проигнорирована в любом более или менее системном обзоре. Данная модель хорошо показывает систематику коррупционных контактов и место коррупции, затрагивающей предпринимателей, в этой системе координат.

#### **4.1.5 Типология коррупции в зависимости от принадлежности к перечню коррупционно-опасных функций органов власти**

Проблематика оценки коррупционных рисков вставала на повестке российской административной реформы неоднократно. В настоящее время в наиболее систематизированном виде она концептуализирована в письме Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков». Согласно приведенным в Письме Методическим рекомендациям по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций (п. 6) выделен ряд коррупционно-опасных функций органов власти. Это, в частности, следующие функции:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;
- осуществление государственного надзора и контроля;
- подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);
- организация продажи федерального имущества, иного имущества, принадлежащего Российской Федерации;
- предоставление права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности;
- подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;
- возбуждение уголовных дел, проведение расследования;
- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;
- представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации;
- регистрация имущества и ведение баз данных имущества;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Принимая в расчет данный перечень коррупционно-опасных функций органов власти, можно сформировать и типологию коррупционных проявлений, которые реализуются в соответствующих областях деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Подобная типологизация, в первую очередь, помогает сконцентрировать внимание наблюдателей на тех сферах государственной активности, где, согласно зарубежному и российскому опыту, наиболее вероятно проявление коррупции. Иными словами, ее прагматизм и нацеленность на экономию ресурсов, является бесспорным преимуществом данной типологии.

#### **4.1.6 Типология коррупции в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения, имеющих наиболее высокий коррупционный потенциал**

Как указывалось в методологической части данного раздела исследования, в фокусе нашего рассмотрения оказываются локальные коррупционные практики. Поскольку коррупция всегда связана с тем или иным вариантом злоупотребления преимуществами публичного статуса, целесообразно обратить внимание на те сферы регулирования на территориальном уровне, которые создают повышенный потенциал коррупционной опасности благодаря высокой цене вопроса для местных предпринимателей.

Полномочия, будь то контрольные, надзорные, разрешительные и прочие, реализуются по функциональным направлениям, которые определены для местных чиновников законодательством. Базовым нормативным источником, который определяет полномочия органов местного самоуправления и направления их реализации, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>82</sup>. Российское муниципальное право в соответствии с Конституцией РФ (ст. 130) именуется сферами возможной и должной реализации полномочий органов местного самоуправления «вопросами местного значения».

Принимая в расчет целевые ориентиры коррупционных рисков, заданные в предыдущей типологии, можно выделить вопросы местного значения, имеющие наиболее высокий коррупционный потенциал. К числу подобных вопросов, которые отнесены как к ведению муниципальных районов и городских округов, так и к ведению городских и сельских поселений, можно отнести следующие (ст. 14 -16.2.):

- управление муниципальной собственностью;
- муниципальные закупки;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- участие в организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов;
- утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории;
- утверждение схемы размещения рекламных конструкций;
- организация ритуальных услуг;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- лесной, земельный, водный контроль в части, касающейся местных органов власти;
- выполнение комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района;

---

<sup>82</sup> "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- и др.

Типологизация коррупционных проявлений по видам вопросов местного значения является наиболее простой, ясной даже для обывательского восприятия и логичной с точки зрения первичной систематизации полевого материала. Такая работа не требует проведения какого-либо казуистического анализа, а лишь предполагает разнесение коррупционных случаев по разным предметным областям. Следовательно, данная типология оказывается весьма практичной с точки зрения организации работы по обобщению фактических данных в первичных пунктах или на ранних стадиях сбора данных. Кроме того, данная типология является весьма удачной в связи с тем, что ее основы, по сути, установлены в официальном правовом источнике высокого уровня нормативной иерархии. Это означает, что такая методология достаточно стабильна в своих методологических корнях, авторитетна, но еще более важно то, что это создает основу для принципиальной сопоставимости первичных данных о разнообразии коррупционных практик во всех российских муниципалитетах, которые, разумеется, строят свою деятельность в соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г.

#### **4.1.7 Типология коррупции по индикаторам коррупционного поведения**

В современной антикоррупционной литературе существует довольно богатая библиотека материалов о способах выявления коррупционных правонарушений. Она обобщает множество прикладных приемов установления фактов противоправного поведения, которыми пользуются правоохранительные органы, некоммерческие организации, расследовательская журналистика, гражданские активисты и т.д. в разных странах в разное время и применительно к различным типам коррупционных практик. Каждый коррупционный акт оставляет характерный след, индикация которого позволяет идентифицировать противоправное деяние и собрать необходимую доказательственную базу для привлечения к ответственности виновных.

Определенный вариант систематизации индикаторов коррупционного поведения был обобщен в уже упомянутом выше письме Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков». Согласно п. 13 приведенных в Письме Методических рекомендаций «признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, могут служить»:

- необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;
- использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его родственников;
- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу, на работу в государственную корпорацию (государственную компанию);
- оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;
- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

а также сведения о:

- нарушении должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями;
- искажении, сокрытии или представлении заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности;
- попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам;
- действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к должностным (трудовым) полномочиям;
- бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;
- получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;
- получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц;
- совершении частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц;
- совершении финансово-хозяйственных операций с очевидными (даже не для специалиста) нарушениями действующего законодательства.

Данный перечень весьма созвучен списку так называемых «этических сигналов коррумпированности». Считается, что в широкую антикоррупционную литературу последний вошел благодаря деятельности Австралийской Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, которая в 1994 г. провела исследование среди государственных и муниципальных служащих, целью которого было выяснение признаков поведения, указывающих на возможное наличие коррупционных отношений.

К числу этических сигналов о возможной коррумпированности представителя органа власти относились следующие:

- систематический прием мелких подарков от просителей;
- частные зарубежные командировки, прямо не связанные со служебной деятельностью;
- систематические ходатайства о приеме на государственную или муниципальную службу других лиц;
- частое приобретение предметов роскоши;
- пользование очень дорогим автомобилем, стоимость которого несопоставима с обычными размерами доходов и имущества для определенной категории чиновника;
- отдых на наиболее дорогих и престижных курортах;
- проживание в отдельном доме или апартаментах, приобретенных за наличные деньги;
- систематическое присутствие на банкетах или пользование не запрещенными законом услугами организаций и отдельных лиц, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица;
- опубликование книг, работа над которыми не является служебной обязанностью;

- утаивание от коллег и общественности названных обстоятельств или введение в заблуждение относительно таких обстоятельств<sup>83</sup>.

Аналогичные индикаторы коррупционного поведения встречаются практически повсеместно в деятельности правоохранительных органов. К примеру, весьма похожая логика используется в практике американского ФБР по борьбе с коррупцией. Например, Т.Паркер выделяет двенадцать основных, «очень простых и легко узнаваемых признаков коррумпированности должностных лиц». Наличие одного или двух признаков не обязательно свидетельствует о коррупции, однако, если этих признаков много, то это должно вызывать пристальное внимание правоохранительных органов<sup>84</sup>.

В российской литературе также существуют оригинальные разработки, которые позволяют систематизировать коррупционные практики по типам их внешних косвенных проявлений. К примеру, по мнению И.С. Нафикова с точки зрения практики прокурорского надзора к их числу можно отнести:

- Значительный профицит бюджета, что позволяет исполнительной власти свободно распределять дополнительные денежные доходы с последующим утверждением произведенных затрат на заседании представительного органа путем внесения последующих изменений в бюджет. При дефицитном же бюджете может быть использована схема занижения затратной части в расчете на дополнительные доходы либо ожидаемые трансферты и другие поступления из вышестоящих бюджетов, кредиты в банках. В этом случае необходимо анализировать первоначально утвержденные параметры бюджета и изменения, внесенные по результатам его исполнения;
- Значительный размер ежегодно получаемых бюджетом банковских кредитов, так как это позволяет занижать предварительно утвержденную представительным органом затратную часть бюджета и относительно произвольно распоряжаться дополнительно поступившими средствами. Значение при этом имеют и крупные суммы выданных муниципалитетом бюджетных кредитов;
- Значительный объем муниципального имущества, приватизированного в обход торгов путем внесения вклада в уставные капиталы хозяйствующих обществ, созданных с участием муниципалитета, либо путем последующей реализации имущества, предоставленного в хозяйственное ведение муниципальных унитарных предприятий (МУПов);
- Значительная кредиторская задолженность МУПов перед бюджетом либо дебиторская - перед подрядчиками при одновременно большой кредиторской задолженности генподрядчиков перед своими субподрядчиками, что влечет возникновение задолженности последних по оплате работ перед временными бригадами рабочих по гражданско-правовым договорам либо по зарплате своим работникам;
- Значительное число банкротств МУПов. Государственные и муниципальные предприятия, находящиеся в стадиях банкротства либо ликвидации, на протяжении нескольких лет используются заинтересованными лицами в целях проведения и сокрытия незаконных финансовых операций и сделок по распоряжению муниципальным имуществом. Расходы по поддержанию их жизнедеятельности, за неимением собственных средств, возлагаются на бюджет;
- Незначительная экономическая либо социальная эффективность для интересов муниципалитета от созданных ими хозяйствующих обществ и предприятий. Это может,

---

<sup>83</sup> См. в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч.ред. С.В. Максимов и др. – М.: Спарк, 2000.

<sup>84</sup> См. подробнее: Паркер Т. Фактор небезразличия // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. Доктора юрид. наук П.Н.Панченко, к.ю.н. А.Ю.Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. – Н. Новгород, 2001. С. 494-495.

в частности, проявляться в незначительных размерах поступлений в бюджет дивидендов, отчислений из прибыли, сумм арендной платы;

- Значительное число кланово-семейных связей (семейных корпораций): наличие в органах местного самоуправления и в высших органах управления бизнесом родственных связей;
- Крупные объемы закупок, работ или услуг для муниципальных нужд одними и теми же крупными местными предприятиями;
- Активное жилищное строительство при незначительном числе сделок по отчуждению земельных участков через аукционы, которые в этом случае обязательны и необходимы. Вызывает вопросы и активное жилищное строительство при непредоставлении или незначительном предоставлении жилья по социальному найму;
- Административное давление на бизнес, в т.ч.:
  - принятие значительного числа решений в «ручном» режиме, в обход законодательства и демократических процедур, уход от публичного обсуждения;
  - неоправданно большие сроки принятия решений по земельным, градостроительным, инвестиционным и иным вопросам развития бизнеса;
  - «бегство» субъектов предпринимательства в другие регионы;
  - большое количество муниципальных нормативно-правовых актов, противоречащих законодательству и содержащих коррупциогенные факторы;
  - и т.д.<sup>85</sup>

Таким образом, данная разновидность типологии коррупционных практик в зависимости от внешних косвенных проявлений, индикаторов коррумпированности позволяет выявлять излюбленные приемы сокрытия коррупционной деятельности в том или ином муниципальном образовании или регионе. К примеру, значительные объемы приватизации муниципального имущества могут указывать на вуалирование финансовых злоупотреблений и растрат, а значительное число родственных связей может означать на практике нарушение большого числа запретов и ограничений по службе (непотизм или совмещение служебной деятельности с предпринимательской деятельностью).

К недостаткам этой типологии относится большая требовательность к ресурсам мониторинга. Сбор данных и материалов, который может свидетельствовать о нарушениях данного рода, как правило, оказывается доступным только правоохранительным органам, а их профессиональный анализ, сопоставление фактов и выявление определенной системы в поведении требует известного профессионализма участников мониторинга. Между тем, следует признать, что при настойчивом внедрении в практику государственно-властной деятельности принципов прозрачности работы государственных органов и органов местного самоуправления, необходимые для анализа данные могут быть получены официально и открыто, в т.ч. и на основе развивающихся в настоящее время веб-сервисов.

#### **4.1.8 Типология коррупции на основе коррупциогенных факторов нормативного акта**

Еще один блок критериев разграничения коррупционных практик, основу для которого можно найти в действующем российском законодательстве, связан с антикоррупционной экспертизой, регулирование проведения которой в настоящее время осуществляется на основе Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе

---

<sup>85</sup> Подробнее см.: Нафиков И.С. Меры по противодействию коррупции на муниципальном уровне // Законность. 2012. № 6. С. 3 - 8.

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>86</sup> и принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных актов. Поскольку деятельность органов власти и местного самоуправления подчинена принципу «запрещено все, что не разрешено», любое полномочие, любое основание для проявления публично-властной активности должностных лиц и служащих должно быть закреплено в нормативном акте. Всякое нарушение, в том числе и коррупционное, таким образом всегда может быть связано с определенным дефектом того нормативного акта, который устанавливает или должен устанавливать обязанности представителей государства.

Разумеется, всегда существует некоторый зазор, а то и пропасть между нормой и вариантами правоприменительной практики, особенно в государствах, регионах или местных сообществах, где еще прочно не привиты принципы конституционной законности и правового государства. Однако наличие обязанности представителей власти руководствоваться инструкциями для исполнения своих функций из нормативных актов неоспоримо. Поэтому установление определенной связи между разновидностью коррупционного проявления и видом нормативного дефекта не только возможно и уместно, но необходимо и прямо вытекает из логики законодательства об антикоррупционной экспертизе.

Методологическую основу для данной типологии дает постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (в действующей редакции) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>87</sup>, которым утверждена среди прочего и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В Методике выделяется две группы коррупциогенных факторов: первая устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а вторая содержит неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям (см. Таблицу №21).

Таблица №21

<p><b>Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:</b></p>	<p><b>Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:</b></p>
<p>а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);</p> <p>б) определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;</p> <p>в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);</p>	<p>а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;</p> <p>б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;</p>

<sup>86</sup> "Собрание законодательства РФ", 20.07.2009, N 29, ст. 3609,

<sup>87</sup> "Собрание законодательства РФ", 08.03.2010, N 10, ст. 1084.

<p>г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;</p> <p>д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;</p> <p>е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;</p> <p>ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;</p> <p>з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);</p> <p>и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.</p>	<p>в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.</p>
---	---

К числу очевидных недостатков типологизации коррупционных практик в зависимости от вида нормативного дефекта относится отсутствие возможности установить универсальные прочные закономерности и взаимозависимости между ними. Нельзя сказать, например, что широта дискреционных полномочий приводит к растратам, а наличие завышенных требований к субъектам непременно влечет подкуп. Скорее можно сказать, что существуют определенные предрасположенности, но не закономерности. Конкретные же зависимости коррупционных практик от видов нормативных дефектов выявляются при максимально детальном сопоставлении соответствующих нарушений с нормативной базой, регулирующей данные общественные отношения. Поскольку при рассмотрении коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне, экспертная работа сотрудников аппаратов государственных органов ведется с локальными нормативными актами и предельно конкретными коррупционными казусами, установление связей между дефектами актов и нарушениями в правоприменении не должно вызывать больших сложностей. Такие закономерности, хоть и носят прикладной характер, но существуют, поэтому и рассматриваемая типология имеет определенное эвристическое значение.

#### **4.1.9 Типология коррупции по эффективному способу противодействия коррупционному нарушению**

Систематизация коррупционных практик по данному основанию позволяет сопоставить комбинацию распространенных в регионе или муниципалитете коррупционных проявлений с теми средствами, которые, как правило, оказываются наиболее эффективными. Целесообразно было бы систематизировать антикоррупционные меры по стратегиям, для которых они являются характерными с точки зрения современной антикоррупционной доктрины.

В профильных исследованиях принято выделять три базовые стратегии. В разных работах они могут различаться по наименованиям, но, как правило, описания сути этой триады очень сходны. Это:

- стратегия осознания значимости борьбы с коррупцией;
- стратегия устранения условий для коррупции;
- стратегия войны.

Цель первой стратегии заключается в достижении осознания как таковой проблемы коррупции в обществе и в системе власти, создании антикоррупционной среды главным образом путем информационных и политико-культурных мер. Стратегия устранения условий состоит в пресечении и профилактике коррупционного поведения, достигаемой главным образом регулятивными средствами (минимизация организационных брешей или стимулов развития коррупции и максимизации рисков для коррупционеров). Стратегия войны характеризуется преследованием и наказанием коррупционеров путем осуществления правоохранительных и карательных мер и связана с борьбой с конкретными коррупционными проявлениями<sup>88</sup>.

Сопоставительный анализ практики применения стратегий в разных странах позволяет вычлнить наиболее популярные инструменты, встречающиеся при применении каждой из них (см. Таблицу №22).

Таблица №22

Стратегия осознания <sup>89</sup>	Стратегия устранения условий <sup>90</sup>	Стратегия войны
<p><b>1.</b> Пропаганда жизни людей и сообществ без коррупции;</p> <p><b>2.</b> Антикоррупционное гражданское образование;</p> <p><b>3.</b> Стимулирование развития антикоррупционного фона в СМИ;</p> <p><b>4.</b> Формирование общественных коалиций против коррупции;</p> <p><b>5.</b> Проведение широких общественных обсуждений и инициирование дискурса по их результатам;</p>	<p><b>1.</b> Принятие кодексов этики для государственных служащих;</p> <p><b>2.</b> Запрет на совмещение государственной службы и коммерческой деятельности;</p> <p><b>3.</b> Гарантирование прозрачности власти;</p> <p><b>4.</b> Правовое регулирование ситуации конфликта интересов;</p> <p><b>5.</b> Представление чиновниками деклараций о доходах и имуществе;</p>	<p><b>1.</b> Практическая активизация деятельности по расследованию преступлений со стороны правоохранительных органов;</p> <p><b>2.</b> Совершенствование процедуры предварительного следствия и суда по коррупционным преступлениям;</p> <p><b>3.</b> Расширение перечня уголовных составов, криминализующих коррупционные деяния;</p> <p><b>4.</b> Широкое применение конфискации в качестве наказания за коррупционные преступления;</p> <p><b>5.</b> Стимулирование деятельности заявителей (информаторов) и обеспечение их безопасности;</p>

<sup>88</sup> См., например: Горный М. Предупреждение коррупции: что может общество // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2003. С. 6; Грицяк Е., Горный М., Каськив В. и др. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой. Киев, 2002. С. 47-48; Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2003. С. 59.

<sup>89</sup> См., например: [Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой](#) / Каськив В., Кулиш А. и др. Киев, 2002.; [Борьба с коррупцией в пост-коммунистических государствах: практические уроки](#). Исследование. Братислава, 2002.

<sup>90</sup> См., например: Горный М. Предупреждение коррупции: что может общество // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2003. С. 7; Антикоррупционная политика: Учеб.пособие для студентов вузов по специальностям упр., экономика, право, социология, политология / Фонд ИНДЕМ, под ред. Г.А. Сатарова. - М., 2004. С. 195-196.

<p><b>6.</b> Научно-исследовательская разработка проблем коррупции;</p> <p><b>7.</b> Развитие инструментов общественного надзора за деятельностью органов власти;</p> <p><b>8.</b> Распространение «лучшей практики» в органах власти;</p> <p><b>9.</b> Содействие принятию нормативных актов, направленных на обеспечение свободного доступа к информации;</p> <p><b>10.</b> Поддержка и лоббирование международных антикоррупционных документов.</p>	<p><b>6.</b> Кодификация административных процедур (адм.регламентов);</p> <p><b>7.</b> Снижение административных барьеров для предпринимателей;</p> <p><b>8.</b> Продвижение транспарентного конкурсного производства в системе госзаказов;</p> <p><b>9.</b> Невмешательство государства в деятельность СМИ и некоммерческих организаций;</p> <p><b>10.</b> Обеспечение политической конкуренции</p>	<p><b>6.</b> Усиление специализации правоохранительных органов на вопросах коррупции;</p> <p><b>7.</b> Учебные программы по подготовке кадров правоохранительных органов;</p> <p><b>8.</b> Повышение уровня технического оснащения правоохранительных органов и зарплат их сотрудников;</p> <p><b>9.</b> «Контроль за контролерами», создание служб собственной безопасности, первоочередная работа по выявлению «оборотней в погонах»;</p> <p><b>10.</b> Развитие международного сотрудничества по возврату коррупционных активов.</p>
--	--	---

Данная типология имеет недостаток, связанный с отсутствием возможности установления некой универсальной корреляции между разновидностью коррупционной практики и способом наиболее эффективного противодействия ей. Слишком много факторов включено в процесс оценки: местный административный уклад, эффективность работы правоохранительных органов в конкретном регионе, наличие независимых СМИ, создание искусственных препятствий для антикоррупционной работы, наличие образованного и активного населения и инициативной предпринимательской среды и т.д. делают данную типологию малопригодной для масштабных исследований, включающих большую вариативность локальных коррупционных практик.

Однако многолетнее наблюдение за практикой антикоррупционной деятельности в регионе способно показать наличие тесных взаимосвязей между типами коррупции и механизмом противодействия. К примеру, достаточно очевидно, что обеспечение большей транспарентности осуществления контрольных или распределительных функций способно сузить возможности растрат и присвоений. С другой стороны, активизация деятельности правоохранительных органов способна разрушить традиционные коррупционные сети, которые присутствуют в регионе и совершенно не страшатся большей открытости, поскольку даже в связи с более или менее очевидными угрозами оценки их действий с точки зрения закона виновные не несут ответственности.

Иным словами, несмотря на большое преимущество, связанное с возможностью установления координации между коррупционными нарушениями разных типов и конкретными мерами противодействия им на локальном уровне, данная типология может приобрести инструментальный характер только при соблюдении ряда обязательных условий. Главной из них является возможность оперировать большим количеством данных, полученных на базе обобщения фактов о насыщенной антикоррупционной работе в регионе, причем в достаточно длительном временном промежутке.

## **4.2 Комбинированная типология коррупции, затрагивающая предпринимателей на региональном и местном уровне власти в России**

### **4.2.1 Условия и ограничения для разработки комбинированной типологии**

Целевые ориентиры настоящего исследования связаны с оценкой разнообразия коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей главным образом в ряде предварительно отобранных для участия в проекте российских регионах (субъектах Российской Федерации). При

этом рассматриваются в основном те полевые данные, которые получены от региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей и обобщены ими предварительно на основе адресованных им обращений предпринимателей, которые развивают свой бизнес в соответствующем регионе как на уровне субъектов РФ, так и муниципалитетов.

Таким образом, при выборе варианта типологии перед исследовательской группой стоит задача изучения не коррупции «вообще», а разнообразия коррупции строго в заданных условиях, а именно:

1) Коррупционные акты должны затрагивать предпринимателей. При этом возможные коррупционные взаимодействия в рамках собственного корпоративного, предпринимательского сектора не рассматриваются в качестве проблемы (например, коммерческий подкуп). Хотя целевые установки проекта не запрещают исследовать этот опыт, релевантных данных об этом в опросах не получено.

Между тем, мы не видим противоречий также и в изучении других элементов той типологии коррупции, которая выделяет центральный для нас предмет исследования – деловую коррупцию (это касается и политической, и бытовой, и проч.). Главным условием для возможности рассмотрения подобных примеров является то, чтобы они затрагивали так или иначе деятельность предпринимателей.

2) Рассматривается проблематика сугубо на территориальном уровне не выше уровня субъектов РФ. Это означает, что в исследовании могут индексироваться только те проблемы коррупции, которые проявляются на региональном и местном уровнях. Несмотря на то, что в фокусе внимания на этой стадии проекта находится коррупционное взаимодействие, которое инициативно продуцируется или пассивно воспринимается прежде всего органами местного самоуправления, этот территориальный уровень сконструирован в Российской Федерации достаточно сложно.

Действительно, территориальный уровень, который принято называть «местным» обычно ассоциируется с деятельностью органов местного самоуправления. Однако, во-первых, сама структура муниципальных образований в России имеет два уровня: «нижний уровень» городских и сельских поселений и «верхний уровень» муниципальных районов и городских округов. Во-вторых, на уровне муниципальных образований функционируют территориальные подразделения государственных органов субъектов Российской Федерации, а также территориальные подразделения федеральных государственных органов Российской Федерации.

С другой стороны, и крупный российский бизнес, то есть бизнес общероссийского или межрегионального уровня, вполне может иметь свои корпоративные территориальные структуры на региональном и местном территориальном уровне.

Таким образом, в исследовании в общем смысле нет ограничений по типу и уровню органов власти, с которыми имеют коррупционные проблемы предприниматели, также как и нет ограничений по уровню бизнеса, который может относиться к категории мелкого, среднего и крупного. Однако установлено методологическое ограничение, связанное с тем, чтобы индекслируемые коррупционные практики имели локальный («местный») характер. Исходя из инструктивных методологических посылов проекта это, по всей видимости, должно означать, что данные практики должны быть порождены причинами, вызванными дезорганизацией работы органов местного самоуправления, либо территориальных подразделений региональных или федеральных государственных органов. Также это может предполагать, что в идеале противодействие этим практикам можно будет организовать на региональном и местном уровнях.

3) Следующее условие для выработки оптимальной типологии коррупционных практик для данного проекта связано с тем, что основной массив соответствующих полевых данных исходит от региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей. Это обстоятельство имеет несколько важных следствий.

Во-первых, имеющиеся данные представляют собой только тот срез сведений о коррупции, затрагивающей предпринимателей, который находится в распоряжении уполномоченного. Иными словами, в данном исследовании могут не учитываться, например, официальные данные правоохранительных органов относительно существующей в конкретных регионах коррупционной практики. Более того, вероятная апатия предпринимателей в отношении возможностей защиты их прав посредством обращения за помощью к институту регионального бизнес-омбудсмена также имеет значение, поскольку диапазон сведений может быть не адекватным реальной картине.

Кроме того, стоит иметь в виду традиционную проблему коррупционных правонарушений – их высокую латентность. Множество коррупционных контактов могут оказаться посильными для бизнеса и не вызывать противодействия по причинам, например, культурного и конформистского характера. Но еще более важно, что в ряде случаев акты коррупции могут оказываться и взаимовыгодными как для чиновников, так и для предпринимателей, если последние покупают таким образом определенные гарантии защиты от других чиновников или даже от своих конкурентов.

Во-вторых, в поле зрения нашего обзора попадают жалобы от предпринимателей, которые очевидно по своему профилю деятельности не обязаны собирать исчерпывающую с точки зрения стандартов судебного процесса доказательственную базу в обоснование своей позиции. Жалобы могут быть довольно субъективны, вызваны эмоциональными порывами, либо могут исходить из неверных представлений самих предпринимателей о должном порядке правового регулирования в их сфере деятельности и некорректном восприятии своих прав и обязанностей в этой связи. То есть факт реального нарушения прав предпринимателей и его доказанность можно поставить под сомнение.

В-третьих, направляемая исследовательской группе проекта для анализа информация о коррупционных практиках представляет собой субъективное обобщение региональных уполномоченных. Предполагается, что эти обобщения не обязательно должны соответствовать требованиям научной достоверности и указывать на детализированные данные о каждом случае коррупционного нарушения прав предпринимателей. Скорее задача таких обобщений заключается в том, чтобы составить по возможности релевантную картину более или менее типичных проблем местного бизнеса в связи с коррупционной проблематикой на основании сигналов с мест.

Тем не менее, основываясь на том, что региональные уполномоченные по защите прав предпринимателей представляют собой специальный институт, созданный для отстаивания интересов предпринимателей, и в большинстве случаев представленный высокопрофессиональными кадрами, которые вполне адекватно воспринимают проблемы бизнеса в подведомственных регионах, в целом не должно возникать сомнений в отношении общей релевантности их обобщений.

#### **4.2.2 Содержание комбинированной типологии**

На основании существующих целей проекта, его естественных методологических и ресурсных ограничений, можно сделать вывод о типологии, которая представляется оптимальной для систематизации данных о коррупционных практиках, затрагивающих предпринимателей в российских регионах, в особенности на местном уровне.

При этом важно принимать во внимание, что формирование оптимальной типологии связано не просто с выбором из некоего меню типологий, а предполагает творческое конструирование такого способа систематизации исходного материала, который будет удобен, относительно пропорционален, и позволит не упустить важных находок и фактов, полученных на первичной стадии сбора данных о коррупционных практиках.

Наложение задач проекта на различные виды типологий коррупционных практик приводит к выводу, что образ базовой для проекта типологии должен представлять собой смешанный, комбинированный вариант систематизации фактического материала.

Наиболее целесообразно базовую проектную типологию построить на стыке трех рассмотренных выше типологий, одна из которых будет родовой, другая видовой, а третья – промежуточной, упорядочивающей материал видовой типологии в функциональные блоки.

1) Итак, поскольку в поле нашего зрения оказываются только те коррупционные практики, которые затрагивают предпринимателей, являются актуальными именно в их глазах, то требуется взять за основу такую типологию, которая будет тематически выделять этот тип коррупции как отдельный в сравнении с другими однопорядковыми элементами для того чтобы отграничить, выделить соответствующий класс явлений для детального разбора. Типология, которая особо выделяет деловую коррупцию – это рассмотренная выше «типология по характеру коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели».

Данная типология достаточно авторитетна для международных антикоррупционных исследований. Ее дальнейшее развитие в российской профильной литературе также хорошо известно и общеупотребительно. В части так называемой экзогенной коррупции, т.е. вызванной внешними по отношению к госаппарату факторами, данная типология позволяет идентифицировать тот элемент типологии, которые связан с коррупционными проблемами при ведении бизнеса – это «деловая коррупция».

Для нашего исследования данная типология является родовой, т.к. показывает место коррупции, затрагивающей предпринимателей, в сравнении с другими однопорядковыми типами: политическая, бытовая коррупция. Однако последние нельзя полностью исключать из рассмотрения, поскольку если проявления политической и бытовой коррупции влияют так или иначе на уровень и качество коррупции, затрагивающей предпринимателей, то они также могут при определенных условиях иметь значение для целей исследования.

2) Между тем, указанная типология «по характеру коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели», являясь родовой, не раскрывает внутреннее разнообразие коррупционной практики коррупции, затрагивающей предпринимателей. Для определения видовой типологии нам также необходимо учесть формат и методологические предпосылки изучаемого объекта, в том числе, уровень коррупционных проблем, возможную неполноту в сборе данных и т.д. Это означает, что видовая типология должна быть максимально широкой и гибкой, чтобы сохранять возможность включать в свой универсум любые беспокойства местного бизнеса в связи с коррупционными столкновениями с органами государственной власти и местного самоуправления.

Оптимальной основой для видовой типологии видится рассмотренная «типология коррупции в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения». Ее преимущество состоит в том, что она максимально четко способна идентифицировать именно местные коррупционные проблемы, связать их с определенными профилями деятельности, полномочиями и организационными звеньями аппарата органов местного самоуправления. Однако в этом же заключается и ее основной недостаток: будучи основанной на вопросах местного значения, закрепленных профильным для муниципального права федеральным законом<sup>91</sup>, она не учитывает варианты коррупционного столкновения предпринимателей с представителями региональных и федеральных государственных органов, которые имеют иной состав полномочий и предметов ведения, данным законом не урегулированных.

Правда, ставя исследовательскую задачу формирования максимально широкой и гибкой типологии для учета всех возможных коррупционных практик, опасных для местного бизнеса, мы совершенно не ограничены задачей обеспечить соответствие систематизации практики как

---

<sup>91</sup> Имеется в виду Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

логической задачи установкам неких нормативных актов. Ведь они имеют свои задачи, заключающиеся в регулировании общественных отношений, а не в фиксации методологии логических операций. Следовательно, мы можем взять указанную методологию за основу в качестве видовой и развить ее далее для наших утилитарных исследовательских нужд.

3) Типология коррупции по вопросам местного значения способна весьма адекватно раскрыть разнообразие коррупционной практики на местах. Однако в этом случае рассмотрение полевых данных может быть несколько хаотичным. Следовательно, есть необходимость ввести дополнительный уровень систематизации первичных данных.

Для того чтобы собрать все разнообразие коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне, в единую систему, желательно было бы выделить некие логические блоки по функциональным направлениям деятельности органов власти, как государственных, так и муниципальных. Такие направления выделяются, например, в теории права, в доктрине российского административного и хозяйственного (предпринимательского) права, а также в науке государственного и муниципального управления. Однако в большинстве случаев они носят весьма отвлеченный характер, причем совершенно далекий от оценки проблем коррупционного профиля<sup>92</sup>. Поэтому есть смысл использовать для промежуточной функциональной систематизации полевых данных менее абстрактную типологию.

С другой стороны, подход, который был применен к установлению подобного перечня в рассмотренном выше письме Минтруда России "О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков" 2014 г. недостаточно четок: он не объясняет логику перечня коррупционно-опасных функций органов власти, а сам список чрезмерно велик для целей типологизации. Поэтому следует предпочесть такой вариант систематизации коррупционных практик, который бы исключал излишнюю теоретизацию и, в то же время, основывался на более ясном логическом критерии, чем используется в выделенной выше типологии коррупции в зависимости от принадлежности к перечню коррупционно-опасных функций органов власти.

При доработке последней путем выделения общих и частных проявлений коррупционных практик мы получаем несколько необходимых нам базовых функциональных направлений деятельности государственных органов, которые позволят нам выделить «укрупненную» структуру типологии. Иными словами, наилучшей промежуточной типологией для организации первичного полевого материала является переработанная, укрупненная «типология коррупции в зависимости от принадлежности к перечню коррупционно-опасных функций органов власти». Данная типология уже на уровне своих целей специально подготовлена для оценки проблемы коррупции, здесь функции публичных органов власти сведены и упорядочены в выделенную и хорошо определенную систему.

Таким образом, взятый за основу подход, связанный с использованием родовой типологии, позволяет выделить деловую коррупцию в качестве специального предмета рассмотрения, не устраняя при этом возможность оценивать влияние на нее со стороны соседних типов коррупционных практик. С другой стороны, использование видовой типологии дает возможность включать в пределы рассмотрения большое количество коррупционных практик, особенно актуальных на местном уровне власти. Наконец, применение упорядочивающей видовой коррупционной разнообразия промежуточной функциональной типологии дает возможность рассмотреть отдельные типы локальной коррупции, затрагивающей предпринимателей, максимально прицельно, оценивая тенденции, свойственные данному управленческому или хозяйственному сегменту активности.

---

<sup>92</sup> См., например: Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: Норма, 2010. С.385; Братановский С.Н. Административное право. Особенная часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 503 с.; Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно – М.: Норма, Инфра-М, 2010. 1008 с.; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.

В результате итоговый вариант базовой проектной комбинированной типологии, созданный на стыке трех указанных типологий, целесообразно изложить следующим образом:

- 1) коррупция при реализации распределительных полномочий органов власти (госзакупки и др.);
- 2) коррупция при организации разрешительной системы ведения бизнеса (создание административных барьеров при оказании государственных и муниципальных услуг, формирование искусственных «входных» условий для допуска на рынок);
- 3) коррупция при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и привлечении к ответственности за нарушения требований закона;
- 4) коррупция при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности;
- 5) «неделовая коррупция», влияющая на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности (политическая, бытовая и проч.)

#### **4.2.3 Структура комбинированной типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей на региональном и местном уровне власти**

Принимая в расчет основные задачи проекта, а также рассмотренные выше методологические особенности исследования, оптимальной представляется следующая подробная структура комбинированной типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей на региональном и муниципальном уровнях власти в России.

**1) Коррупционные нарушения при организации функционирования муниципальной или государственной распределительной системы (на местном и региональном уровнях), а именно:**

- Нарушения при закупках для государственных или муниципальных нужд;
- Злоупотребления при распределении прав на ограниченные ресурсы (добыча полезных ископаемых, выделение радиочастот, распределение квот на коммерческое использование естественных природных ресурсов (лесной фонд, охота, рыболовство и т.д.), выделение жилых помещений из фондов жилья социального найма и т.д.);
- Нарушения при предоставлении материальных (имущественных) льгот и привилегий (установление льготных ставок региональных и местных налогов и сборов, льготные тарифы, предоставление выплат, компенсаций, организация выдачи льготных кредитов, предоставление грантов, софинансирование проектов за счет местных бюджетов и т.д.);
- Нарушения при подготовке и принятии решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов и т.п.;
- Коррупционные нарушения при незаконной приватизации муниципального или государственного имущества;
- Нарушения при предоставлении права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- Коррупционные нарушения при распределении материально-технических ресурсов
- и т.п.

**2) Коррупционные нарушения при организации разрешительной системы ведения бизнеса, оказании государственных и муниципальных услуг (создание административных барьеров, формирование искусственных «входных» условий для допуска на рынок, создание формальных препятствий для продолжения ведения и развития бизнеса), в том числе в следующих формах:**

- Необоснованный отказ в выдаче разрешительной документации (в т.ч. при организации осуществления услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; организация электро- и газоснабжения; организации транспортного обслуживания; при утверждении схемы размещения рекламных конструкций; при выдаче разрешений на сельскохозяйственное производство и расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и др.);
- Нарушения при рассмотрении или затягивание сроков рассмотрения обращений при получении разрешительной документации (лицензий, сертификатов, разрешений и т.д.)
- Предъявление не установленных законом требований к получению разрешительной документации;
- Необоснованный отзыв или не продление сроков действия разрешительной документации;
- Склонение к использованию услуг посредников;
- и т.п.

**3) Коррупция при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и привлечении к ответственности за нарушения требований закона, в том числе в следующих формах:**

- Проведение необоснованных или частых и навязчивых проверок (в т.ч. в области лесного, водного, земельного, кадастрового надзора);
- Проведение следственных действий без достаточных оснований или с изъятием документов и средств, которые не представляют большой ценности для выяснения фактических обстоятельств дела;
- Необоснованное наложение административных взысканий;
- Необоснованное привлечение к уголовной ответственности;
- Процедурные нарушения при проведении расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;
- Коррупционные нарушения при подготовке и принятии решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов, решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;
- и т.п.

**4) Коррупция при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности, в том числе в следующих формах:**

- Необоснованное создание государственных и муниципальных предприятий и учреждений при наличии рыночных альтернатив, монополизация местного предметного рынка МУПами (ГУПами и т.д.) (в том числе в области вывоза твердых коммунальных отходов, организации ритуальных услуг, осуществления дорожной деятельности и т.д.);
- Незаконное личное занятие предпринимательской деятельностью муниципальными (государственными) служащими и депутатами, связанное с прямым нарушением запретов и ограничений по службе (в т.ч. принятие решений в ситуации конфликта интересов);
- Патронаж при осуществлении предпринимательской деятельностью другими физическими и юридическими лицами (в особенности близкими родственниками (непотизм, кумовство); проявление фаворитизма в отношении отдельных субъектов местного рынка (в особенности в систематических формах протекционизма,

- «крышевания» и т.д.); ограничение конкуренции путём создания благоприятных условий для отдельных субъектов предпринимательства в других формах;
- Управление муниципальными или государственными материально-финансовыми фондами к своей выгоде (бюджетные и внебюджетные фонды, жилфонды для социального найма и т.п.), допущение регулярного нерационального использования резервов данных фондов, а также факты присвоений и растрат;
  - И т.п.

**5) «Неделовая коррупция», влияющая на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности (политическая, бытовая и проч.), в том числе в следующих формах:**

- Склонение должностными лицами предпринимателей к финансированию политических партий («бюрократический рэкет»);
- Склонение отдельными должностными лицами предпринимателей к участию в софинансировании политически значимых для них проектов;
- Привлечение предпринимателей к избирательным компаниям (работа в штабах, предоставление услуг кандидатам и т.д.);
- «Покупка» должностей в системе местных органов власти, в т.ч. связанных с контролем финансовых потоков, контролем распределительной системы и т.д.;
- Случаи бытовой коррупции с участием предпринимателей с целью вымогательства у них средств как у предпринимателей, владельцев бизнеса (например, через сферу оказания образовательных, медицинских услуг, а также при проведении контрольных мероприятий в системе воинского учета, контроля безопасности дорожного движения и других сферах, не связанных с возможностями формального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности);
- и т.п.

Представленная структура комбинированной типологии способна уложить в систему практически любой казус, связанный с местной коррупцией. Это позволяет объяснить, таким образом, ее происхождение и направить за поиском решения в нужную область российского законодательства. К несомненным преимуществам данной типологии необходимо отнести и то, что она оказывается достаточно гибкой, поскольку не является закрытой. Каждый из разделов может быть пополнен вариантами и разновидностями местных специфических коррупционных практик. Более того, настоящая типология стимулирует наблюдателей и практиков к творческому переосмыслению существующих правил взаимодействия власти и бизнеса, которые по разным причинам не выглядят нормально, даже если на первый взгляд и не нарушают конкретных норм российского законодательства.

Что касается рекомендаций, которые можно было бы выделить на базе оценки типологии коррупционных практик, то среди основных можно выделить следующие:

1. Для получения релевантной картины о практике коррупции, затрагивающей предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей должны вести хорошо организованный учет соответствующих сведений;
2. Для систематической организации данных о коррупционных практиках уполномоченные могли бы использовать предложенную комбинированную типологию. Это позволит избежать дублирования в учете соответствующих фактов коррупции и сравнивать имеющиеся данные с аналогичными сведениями из других регионов, а также сравнивать данные по муниципалитетам в рамках своего региона, не опасаясь серьезных методологических просчетов в оценке реальных событий;
3. Данные о практике коррупции, затрагивающей предпринимателей, уполномоченные могут обрабатывать в зависимости от разных утилитарных задач при исполнении своих

служебных обязанностей, основываясь на разных вариациях прикладных типологий коррупции, затрагивающей предпринимателей.

К примеру, обобщение данных на основе типологии, построенной в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения, позволяет сориентироваться в пробелах практики противодействия коррупции в соответствующей области полномочий органов местного самоуправления. Это в свою очередь позволяет почти автоматически идентифицировать конкретные региональные органы власти и органы самоуправления (и их руководителей), отвечающие за эти направления, где антикоррупционная деятельность реализуется наименее эффективно.

Другой пример – типология коррупции в зависимости от вызывающего ее коррупциогенного дефекта нормативного акта – позволяет уполномоченному установить недостатки юридической техники, которые эксплуатируются соответствующими органами власти (и их аппаратами), на которые можно обратить внимание руководства субъекта РФ или муниципалитета.

Типология коррупции по эффективному способу противодействия коррупционному нарушению дает возможность уполномоченному составить представление о способах сокращения коррупции, затрагивающей предпринимателей в регионе, о специфическом наборе средств, который позволит редуцировать коррупционную практику. Это в свою очередь позволит уполномоченному выходить с инициативами к руководству регионов и муниципалитетов о совершенствовании антикоррупционных программ и антикоррупционного законодательства.

## **5 ХАРАКТЕРНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ СИТУАЦИИ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, ПО ДАННЫМ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РФ**

В настоящем разделе приводятся примеры коррупционных ситуаций (кейсы), систематизированные сообразно комбинированной типологии, раскрытой в предыдущем разделе.

### **5.1 Примеры коррупционных ситуаций, связанных с реализацией распределительных функций государства**

Итак, напомним, что к этому типу коррупционных ситуаций относятся такие, которые характеризуют нарушения при закупках для государственных или муниципальных нужд, злоупотребления при распределении прав на ограниченные ресурсы, нарушения при предоставлении материальных (имущественных) льгот и привилегий, нарушения при подготовке и принятии решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, коррупционные нарушения при незаконной приватизации муниципального или государственного имущества; нарушения при предоставлении права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной или муниципальной собственности; коррупционные нарушения при распределении материально-технических ресурсов и т.п.

#### **Кейс 1 - Подготовка выставляемых на аукцион земельных участков к торгам за бюджетный счет в интересах претендента**

Аукцион на право аренды земельного участка может проводиться по инициативе как органа власти, так и компании, заинтересованной в получении данного земельного участка. Инициатор аукциона (орган власти или компания) предварительно должны выполнить ряд финансово-затратных действий. Компания, не желая вкладываться в выполнение вышеуказанных процедур, может подкупить должностное лицо, для того чтобы все было выполнено за бюджетный счет, и участок был выставлен на аукцион по инициативе органа власти.

#### **Кейс 2 – Передача прав на земельные участки администрацией муниципального района хозяйствующему субъекту в обход конкурсных процедур**

Предприниматели обратились с жалобой к Уполномоченному на действия администрации города в связи с незаконной передачей в аренду арендуемого ими земельного участка с объектами нестационарной торговли, а также других аналогичных участков, только что созданной фирме без проведения торгов. В жалобе они указали, что их обращение в прокуратуру по поводу коррупционности такой сделки не дало результата, потому что не содержало сведений о взятке. После обжалования действий администрации в ФАС договор аренды с указанной фирмой был расторгнут, и вскоре данный земельный участок был продан в собственность третьему лицу с нарушением публичных процедур и по заниженной цене<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> В ходе исследования зафиксирован другой аналогичный пример: к Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель с жалобой на органы местного самоуправления, которые без законных оснований предоставляют земельный участок на протяжении более пяти лет одному и тому же хозяйствующему субъекту без проведения аукциона, тем самым лишая возможности других субъектов. Вступившие в силу с 1 марта 2015 года изменения, внесенные Федеральными законами от 23.06.2014 N 171-ФЗ и от 29.12.2014 N 487-ФЗ в Земельный кодекс Российской Федерации (далее – Кодекс), предоставляют гражданам и юридическим лицам, являющимся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, право на заключение нового договора аренды земельных участков без проведения торгов в определенных статьей 39.6 Кодекса РФ.

### **Кейс 3 - Предоставление преференций в сфере региональных и муниципальных закупок (в форме укрупнения лотов)**

Конкурс на право осуществления пассажирских перевозок по расписанию движения автомобильного транспорта по маршрутам пригородного и межмуниципального сообщения на территории муниципального района предусматривал четыре лота на маршрутные перевозки (по сравнению с аналогичным конкурсом предыдущих периодов количество лотов уменьшилось с 98 до 4). Отдельные хозяйствующие субъекты, в том числе, ранее обслуживающие маршруты в пригородном и межмуниципальном сообщении, не смогли принять участие во вновь объявленном конкурсе ввиду значительного укрупнения лотов и установления неисполнимых условий для большинства малых транспортных компаний (количество транспортных средств, в размере не менее 17 единиц).

### **Кейс 4 – Предоставление в регионе субсидий отдельным предпринимателям по усмотрению уполномоченного органа власти**

В правовом акте, регулирующем порядок предоставления субсидий, закреплена норма, согласно которой отсутствие в бюджете края на соответствующий год бюджетных ассигнований на предоставление субсидии является основанием для отказа в ее предоставлении. В результате соответствующая субсидия предоставляется отдельным предпринимателям по усмотрению уполномоченного исполнительного органа государственной власти без применения каких-либо объективных критериев (например, исходя из времени предоставления необходимых документов). Остальным организациям, имеющим право на предоставление данной субсидии и предоставившим соответствующие документы, отказывается со ссылкой на отсутствие бюджетных ассигнований.

### **Кейс 5 – Конфликт интересов при осуществлении региональных и муниципальных закупок**

Прокуратурой области были установлены нарушения при строительстве крупных объектов подрядными организациями, учрежденными родственниками вице-губернатора.

В 2000–2004 годах вице-губернатор вместе с отцом и супругой имели доли в предприятии, но затем передали их главному бухгалтеру муниципального учреждения, которое вице-губернатор возглавлял в 2003–2010 годах. В ходе проверки подтвердилось, что за проведение конкурсов на строительство в областном центре подходов к метромосту, комплекса трамплинов, физкультурно-оздоровительного комплекса (ФОК) отвечали либо прежние сослуживцы вице-губернатора, либо подчиненные ему чиновники.

Перед подачей поставщиками заявок на конкурсы вице-губернатор должен был известить работодателя о возможном конфликте интересов. Областное управление Федеральной антимонопольной службы проверило условия размещения госзаказа на строительство ФОКа и выявило, что заявки двух других участников торгов были неправомерно отклонены, в частности конкурсная комиссия обладминистрации необоснованно потребовала от участников наличия определенной техники.

### **Кейс 6 – Прочие нарушения процедуры региональных и муниципальных закупок (завуалированный подкуп руководителя публичного предприятия в форме оплаты его пребывания за рубежом в обмен на заключение контракта)**

Глава одного из публичных предприятий отправился по делам во Францию, чей перелёт из Москвы и пребывание во Франции оплачивались предположительно принимающей стороной – поставщиком виброкатков. На совещании после своего возвращения глава предприятия распорядился ускорить оформление необходимых документов по контракту с данной фирмой,

причем без проведения тендера, хотя по оценкам специалистов аналогичное оборудование из Южной Кореи стоит меньше и срок его окупаемости короче<sup>94</sup>.

## **5.2 Примеры коррупционных ситуаций в сфере выдачи разрешительной документации**

Нарушения данного типа связаны с такими случаями, как необоснованный отказ в выдаче разрешительной документации; нарушение или затягивание сроков рассмотрения обращений при получении разрешительной документации (лицензий, сертификатов, разрешений и т.д.); предъявление не установленных законом требований к получению разрешительной документации; необоснованный отзыв или непродление сроков действия разрешительной документации; склонение к использованию услуг посредников; и т.п.

### **Кейс 1 – Чрезмерное количество требований к предприятию общественного питания**

Иницируя проведение проверки в отношении предприятия общественного питания, должностные лица, пользуясь наличием чрезмерного количества требований, о существовании которых предприниматель даже может не знать, угрожают наложить на предприятие значительные административные штрафы либо приостановить деятельность. Предприниматель, не желая прекращать бизнес, вынужден уплачивать коррупционные платежи.

### **Кейс 2 – Взимание коррупционных платежей за включение объекта в схему размещения нестационарных объектов розничной торговли в муниципальном образовании**

Отсутствие в законодательстве алгоритмов включения и исключения конкретного объекта нестационарной торговли из схемы их размещения приводит к появлению коррупционной практики взимания коррупционных платежей за включение нестационарного объекта в схему размещения. В данном случае предприниматель, желающий продолжать осуществлять деятельность и остаться в схеме размещения, вынужден уплачивать коррупционную ренту. В противном случае его объект может быть исключен из схемы размещения, а затем принудительно изъят.

### **Кейс 3 – Согласование архитектурно-градостроительного облика объекта строительства или реконструкции**

Критерии для согласования (доработки) архитектурного облика нормативно не установлены – налицо широта дискреционных полномочий (свободы административного усмотрения), которая оборачивается частыми случаями коррупционного вымогательства.

### **Кейс 4 – Выдача обременительных технических условий на присоединение к инженерным коммуникациям при строительстве**

Технические условия могут содержать информацию о точке подключения, которая располагается за много километров от подключаемого объекта, что связано с дополнительными финансовыми издержками, связанными с выполнением таких технических условий. При этом вблизи к объекту тоже может иметься точка подключения, однако подключиться к ней предприятию якобы не представляется возможным. В результате хозяйствующий субъект вынужден нести коррупционные издержки для получения нужной точки подключения.

---

<sup>94</sup> Аналогичный пример: в качестве критериев конкурса по организации питания в школах были установлены членство участника закупки в саморегулируемой организации и наличие добровольной сертификации. Ранее данные документы не требовались. Саморегулируемые организации в сфере организации питания в регионе отсутствуют. Срок рассмотрения заявлений о членстве в СРО и о сертификации в другом регионе составляет более 3 месяцев. Срок подачи заявок на участие в конкурсе составляет 1 месяц. Всего один участник торгов подходил под конкурсные критерии. Решениями УФАС организатор торгов признан нарушившим требования частей 1 и 9 статьи 32 Закона № 44-ФЗ.

### **Кейс 5 - Противоречивые требования к маркировке**

Требования к маркировке пищевой продукции содержатся как в технических регламентах ЕАЭС, так и во внутрироссийском законодательстве. При проведении контрольно-надзорных мероприятий должностное лицо может по собственному усмотрению применять положения либо технического регламента Таможенного союза, либо внутрироссийского законодательства. Такая ситуация является почвой для коррупционного вымогательства.

### **Кейс 6 – Невыполнение обязанности своевременного выявления нарушений при возведении объекта строительства представителями строительного надзора**

На этапе выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию проверяются те же самые параметры, что и на более ранних стадиях строительства. Однако имеет место практика отказа в выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию по причине установления нарушений, не выявленных на более ранних стадиях, когда их несложно было устранить. Такая ситуация провоцирует застройщиков на уплату неформальных платежей.

### **Кейс 7 – Нарушение сроков проведения процедур межведомственных согласований при строительстве**

В ходе процедуры межведомственного взаимодействия для проведения работ в технических и охранных зонах не соблюдаются сроки, т.к. нет личной ответственности сотрудников за получение конечного результата. Застройщики отмечают необоснованно долгие сроки предоставления услуги, отсутствие оперативного взаимодействия между профильными комитетами, оказывающими услугу, проблемы взаимодействия с должностными лицами местных органов власти.

### **Кейс 8 – Подмена административной процедуры по рассмотрению обращения на получение прав на нежилое помещение личным обращением предпринимателя к должностному лицу, принимающему решение**

Заместитель министра области по управлению имуществом требует от предпринимателей, чтобы они лично пришли к нему и попросили передать им в аренду помещение, переданное на праве оперативного управления государственному учреждению. Если предприниматель не приходит, руководитель государственного учреждения отказывает ему в предоставлении помещения.

### **Кейс 9 – Принятие решения о размере земельного налога по результатам личного общения заявителя с должностным лицом, принимающим решение**

Представительный орган муниципального образования без экономического обоснования, без учета возможности налогоплательщика к уплате земельного налога устанавливает максимально возможную в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации ставку земельного налога. Размер земельного налога увеличивается в разы, если предприниматель платил ранее 1 млн. руб. в качестве земельного налога, теперь обязан заплатить 27 млн. руб., поскольку увеличивается кадастровая стоимость земельного участка. Впоследствии руководители как представительного, так и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования требуют, чтобы предприниматели лично обращались к ним с просьбой о снижении ставки земельного налога. Ставка земельного налога снижается для предпринимателей, обратившихся лично с этой просьбой. Тем, кто обращается письменно, отказывают в снижении ставки земельного налога.

### **Кейс 10 – Установление подзаконными актами непредусмотренных законодательством требований, нарушающих конкуренцию**

Компания долгое время осуществляла деятельность в области дезинфекции, дезинсекции и дератизации, в том числе по договорам, заключаемым с муниципальными образовательными учреждениями одного из районов области. Администрация района сообщила, что договоры на будущий год будут заключаться исключительно с лицами, имеющими лицензию на медицинскую деятельность. У предпринимателя такая лицензия отсутствовала, и он

автоматически из этого товарного рынка исключался. Такие требования, не предусмотренные законодательством РФ в части требований к хозяйствующим субъектам на рынках оказания услуг по дезинфектологии, дезинсекции и дератизации, были установлены письмами Министерства здравоохранения России, которые антимонопольный орган признал ограничивающими конкуренцию и предписал отменить.

#### **Кейс 11 – Процедура нарушения в выдаче разрешительной документации**

Вице-губернатор области в 2017 г. был арестован по подозрению в получении взятки за помощь строительной компании, от которой в 2015 году он получил в подарок гараж стоимостью более миллиона рублей. Взамен он помог ввести в эксплуатацию многоэтажный жилой дом, построенный с нарушениями и признанный самостроем.<sup>95</sup> Имеется множество аналогичных примеров<sup>96</sup>.

### **5.3 Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и привлечения к ответственности**

Среди характерных коррупционных практик данного типа выделяются такие, как: проведение необоснованных или частых и навязчивых проверок (в т.ч. в области лесного, водного, земельного, кадастрового надзора); проведение следственных действий без достаточных оснований или с изъятием документов и средств, которые не представляют большой ценности для выяснения фактических обстоятельств дела; необоснованное наложение административных взысканий; необоснованное привлечение к уголовной ответственности; и т.п.

#### **Кейс 1 – Манипулирование мерами ответственности при нарушении маркировки продукции**

Примером коррупционной практики в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере производства и оборота продукции, может являться редакция статьи 171.1 Уголовного кодекса, о чем указывается в докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2015 год. После введения этой статьи предприниматель может быть привлечен к уголовной ответственности за незначительные нарушения маркировки, не приводящие к какому-либо вреду для потребителей маркированной продукции (например, за нарушение цветовой гаммы этикетки).

Одновременно со статьей в Уголовном кодексе РФ ответственность за аналогичные правонарушения предусмотрена и в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Статья 15.12 КоАП предусматривает ответственность за производство или продажу товаров и продукции, в отношении которых установлены требования по маркировке и (или) нанесению информации, без соответствующей маркировки. При этом размер ответственности существенно меньше, чем в Уголовном кодексе.

Несопоставимые альтернативные санкции (относительно небольшой штраф или существенный тюремный срок), а также возможность квалифицировать деяние как административное правонарушение или как уголовное преступление позволяют должностным лицам правоохранительных органов в коррупционных целях оказывать давление на предпринимателя, в деятельности которого выявлены нарушения.

#### **Кейс 2 – Бездействие в отношении производителей контрафактной продукции**

Распространенной коррупционной практикой в форме бездействия должностных лиц является непринятие мер правоохранительными органами в некоторых муниципалитетах по пресечению

<sup>95</sup> «Курская область: за полтора года – 300 уголовных дел о коррупции», REGNUM, <https://regnum.ru>, 29.06.2017

<sup>96</sup> Так, и.о. начальника пермского краевого управления автомобильных дорог и транспорта за подпись акта приёмки работ у компании взял ноутбук за 115 тыс. рублей. Другой случай: и.о. начальника отделения ГИБДД «Ц» в Чувашии за батон копчёной колбасы и курицу разрешил местному фермеру управлять трактором без пре-рейсового медосмотра. См.: «От гаража до гарнитура. Чем ещё берут взятки отечественные коррупционеры?», Еженедельник «Аргументы и Факты» №24, <http://www.aif.ru>, 14.06.2017

производства контрафактной продукции, несмотря на обращения производителей легальной продукции. Другим примером бездействия правоохранительных органов является отсутствие процессуальных действий со стороны органов внутренних дел при внесудебном изъятии местными органами имущества предпринимателей.

### **Кейс 3 – Демонтаж объектов наружной рекламы**

Органы внутренних дел не препятствуют незаконному демонтажу рекламных конструкций, который проводят местные органы власти, несмотря на предъявление предпринимателями всех правоустанавливающих документов. Наряду с этим в некоторых районах области происходит массовая установка рекламных конструкций по фактически фиктивным основаниям непосредственно на муниципальной территории, на тех же участках, где ведется незаконный демонтаж конструкций.

### **Кейс 4 - Неправомерное изъятие полицией оригиналов документов и баз данных**

Должностные лица отдела полиции по борьбе с экономическими преступлениями изъяли при производстве осмотра места происшествия оригиналы учредительных документов, компьютеры, содержащие банковские и бухгалтерские системы и базы документов. Поводом к совершению данного следственного действия послужила жалоба бывшего работника предприятия на невыплату ему заработной платы. Данный работник ранее обращался в компетентный орган власти – Государственную инспекцию труда области, была проведена проверка, результатом которой явилось признание факта уклонения работника от получения начисленной заработной платы, факт невыплаты по вине компании не подтвердился. Фирма планировала принять участие в конкурсе на перевозку пассажиров. Отсутствие оригиналов учредительных документов делало невозможным участие общества в конкурсе и, в принципе, препятствовало его текущей хозяйственной деятельности. Необходимость в изъятии именно оригиналов учредительных документов общества отсутствовала в связи с возможностью получения информации путем их копирования непосредственно при проведении проверки или от налогового органа<sup>97</sup>.

### **Кейс 5 – Неправомерное истребование документов, содержащих коммерческую и конфиденциальную информацию**

Должностными лицами полиции (управления экономической безопасности и противодействия коррупции) было направлено письмо в компанию с требованием о предоставлении заверенных копий книги покупок и книги продаж за определенный период (поквартально), списков работников с указанием ФИО, должности и периода работы, а также оборотно-сальдовые

---

<sup>97</sup> При изучении практических кейсов был зафиксирован еще один аналогичный пример, когда в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей поступила жалоба директора юридического лица по факту незаконных процессуальных действий в отношении заявителя, связанных с расследованием уголовного дела СУ СК РФ по субъекту РФ в отношении руководства иного юридического лица. Указанные действия выразились в блокировании деятельности торгового центра на весь день под предлогом поиска доказательств по вышеуказанному уголовному делу, вследствие чего была произведена выемка системного блока, принадлежащего заявителю, без которого финансово-хозяйственная деятельность была парализована. Заявитель полагает, что поскольку большинство учредителей (участников) этих обществ – одни и те же физические лица, его деятельность намеренно блокируется под предлогом поиска доказательств по вышеуказанному уголовному делу путем проведения отдельных процессуальных действий. Прокуратура области при проведении проверки нарушений не установила, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 81.1 УПК РФ электронные носители информации, изъятые в ходе досудебного производства, признаются вещественными доказательствами и приобщаются к материалам уголовного дела, о чем выносится соответствующее постановление. Было указано, что владелец системного блока ходатайств о копировании информации не заявлял. При этом следует отметить, что копирование информации не улучшит положение предпринимателя, так как для бесперебойного ведения хозяйственной деятельности необходим сам электронный носитель. Таким образом, в настоящее время уголовно-процессуальное законодательство не учитывает, что предоставление возможности копирования информации в соответствии с ч.3.1 ст.183 УПК РФ с электронных носителей не удовлетворяет потребностям современного общества в связи с применением электронных цифровых подписей, ключей и т.п., которые привязаны к конкретным электронным носителям, и лишение предпринимателя электронных носителей с подобными программами, как минимум, создает серьезные препятствия для дальнейшего ведения хозяйственной деятельности. Таким образом, имеются условия для давления на бизнес законными способами, как с целью получения доказательств, так и с коррупционной целью.

ведомости. Запросы не содержали информации, необходимой в соответствии законом о полиции и об оперативно-розыскной деятельности.

#### **Кейс 6 – Фальсификация доказательств с целью вменения правонарушения (преступления)**

Должностное лицо полиции фальсифицирует доказательства совершения предпринимателями правонарушений (осуществление предпринимательской деятельности после истечения срока действия лицензии), после чего допускает угрозы через привлечение к административной и уголовной ответственности за незаконное предпринимательство.

#### **Кейс 7 – Заведение сфабрикованного уголовного дела с целью устранения с рынка субъекта предпринимательства**

Предприниматель организовал в своем доме частный детский сад по дневному уходу за детьми и за три года существования дважды получал субсидии от администрации на развитие своего бизнеса, предоставляя пакет документов с полной информацией о своей деятельности, который проверялся всеми заинтересованными ведомствами, в том числе и городской прокуратурой. В соответствии с федеральным законодательством деятельность по присмотру и уходу за детьми не является образовательной, и лицензии на оказание услуг по присмотру и уходу за детьми не требует. Тем не менее, сотрудники полиции по анонимной жалобе, поступившей в электронной форме от неустановленного лица, провели в помещении детского сада проверку, изъяв всю рабочую документацию и компьютер с системными блоками, что в итоге парализовало работу сада. Было возбуждено уголовное дело по статье «Осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, если это деяние сопряжено с извлечением дохода в крупном размере». В качестве ущерба следствием посчитан весь доход частного детского сада за три года – более 2 миллионов рублей.

#### **Кейс 8 – Внеплановая проверка без распоряжения о проведении проверки и/или без согласования с прокуратурой**

В нарушение требований, установленных законом, Администрацией городского поселения была проведена внеплановая проверка без издания распоряжения о проведении внеплановой проверки, без оформления акта проверки.

Выявляются также факты проведения внеплановой проверки при том, что решение о проведении внеплановой выездной проверки не согласовывается с органами прокуратуры, что является грубым нарушением закона.

#### **Кейс 9 – Необоснованное проведение проверки**

Администрация самовольно и в нарушение норм Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>98</sup> (далее – Федеральный закон №294-ФЗ) провела проверку и установила, что территория, прилегающая к кафе не благоустроена, а площадка для временной парковки транспорта расположена во дворе жилого дома в непосредственной близости от другого дома.

В связи с выявленными нарушениями орган местного самоуправления утвердил План-задание по благоустройству на август 2016 года для субъектов предпринимательской деятельности (далее – План-задание) и обязал их в установленный срок и с угрозой применения административного наказания осуществить ремонт, покраску фасада, установку отливов на окнах, ремонт откосов на окнах, очистку отмостки, покраску урны, помывку вывески, ремонт площадки перед кафе, уборку территории от мусора.

---

<sup>98</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

### **Кейс 10 – Нарушение сроков давности, превышение полномочий и превышение меры ответственности при наложении санкций**

Имеют место практики многочисленных нарушений процедур привлечения к ответственности за нарушения, выявленные в ходе контрольно-надзорных мероприятий:

- нарушение должностным лицом срока давности привлечения к ответственности;
- должностное лицо не было уполномочено рассматривать дело об административном правонарушении;
- должностным лицом не был рассмотрен вопрос об объявлении предупреждения вместо штрафа и др.

### **Кейс 11 – Выдача предписаний, выполнение которых находится вне ведения предпринимателя**

По результатам проведенной проверки государственная жилищная инспекция составила протокол об административном правонарушении, где, помимо штрафа, предусматривается необходимость устранения выявленных нарушений, требующих капитального ремонта дома. По российскому законодательству проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме осуществляется на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. В случае отсутствия такого решения собственников помещений в многоквартирном доме, проведение капитального ремонта невозможно и, соответственно, невозможно выполнение предписания государственной жилищной инспекции<sup>99</sup>.

### **Кейс 12 – Привлечение к административной ответственности за неисполнение субъектом предпринимательства несуществующей обязанности**

Неправомерные действия представителей Ространснадзора области по привлечению субъекта малого предпринимательства к административной ответственности по статье 19.7 КоАП РФ за неисполнение обязанностей по сообщению о факте исполнения ранее выданного предписания по устранению выявленных в ходе проверки нарушений. Указанные положения в Федеральном законе №294-ФЗ отсутствуют. В связи с неисполнением данной обязанности общество привлекается к административной ответственности. Постановлением мирового судьи судебного участка в привлечении общества к административной ответственности было отказано, однако аналогичные попытки привлечения к ответственности по таким же основаниям повторялись каждый год.

### **Кейс 13 – Возможность представителей жилищной инспекции лишить мелкие управляющие компании лицензии на управление домами**

В сфере жилищно-коммунального хозяйства должностные лица контролирующего органа (жилищной инспекции) наделены правом исключать из лицензии управляющей компании дома в случае выявления нарушений предоставления в них жилищно-коммунальных услуг. При этом законодательством предусмотрено аннулирование лицензии управляющей компании в случае, если до этого из лицензии было исключено 15% площади эксплуатируемых ею помещений, т.е. домов. Это означает, что для управляющей компании, эксплуатирующей менее 6 домов, исключение любого дома означает автоматическое аннулирование лицензии. Для того, чтобы управляющая компания лишилась управления таким количеством домов, достаточно обеспечить

---

<sup>99</sup> Другой аналогичный случай: отделом надзорной деятельности и профилактической работы по городу Х Управления надзорной деятельности и профилактической работы ГУ МЧС России по области возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 и ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ. Мировой судья вынесла постановление о прекращении дел в связи с отсутствием состава административных правонарушений, так как предписание, связанное с приведением арендуемого предпринимателем помещения (бомбоубежища) в соответствие с пожарными нормами, выдано ненадлежащему субъекту – предпринимателю (арендатору), а должно быть выдано собственнику –арендодателю.

поступление двух жалоб от жильцов одного из домов, что и обеспечивают представители жилищной инспекции для передачи домов в управление «своей» управляющей компании.

#### **Кейс 14 – Использование полномочий контрольно-надзорными органами для создания препятствий отдельным предпринимателям в интересах конкретного предприятия**

Транспортное государственное унитарное предприятие (далее – ГУП) пожаловалось на частных перевозчиков, которые составляли ему конкуренцию. Управление государственного автодорожного надзора были проведены рейдовые мероприятия в отношении частных перевозчиков. На транспортное средство, принадлежащее предпринимателю (автобус), был наложен арест с перемещением на штрафную стоянку (125 тыс. руб.). В ходе судебного разбирательства было установлено незаконное привлечение предпринимателя должностным лицом контрольно-надзорного органа к административной ответственности (при недоказанности события и состава административного правонарушения).

#### **Кейс 15. Вымогательство взятки в ходе контрольно-надзорной деятельности**

При проведении внеплановой проверки по факту несанкционированного спуска воды в пруду инспектором отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов по двум субъектам РФ территориального управления Федерального агентства по рыболовству было предложено предпринимателю за уменьшение штрафа предоставить ему материальное вознаграждение в виде 50 кг. рыбы. После отказа предпринимателя от подобного предложения, в отношении его количество проверочных мероприятий увеличилось. В итоге хозяйствующий субъект был вовлечен в длительные судебные разбирательства по их обжалованию.

#### **Кейс 16 – Прочие процедурные нарушения при проведении контрольно-надзорных мероприятий**

Администрация самовольно и в нарушение норм Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» провела проверку и установила, что территория, прилегающая к кафе, не благоустроена, а площадка для временной парковки транспорта расположена во дворе жилого дома в непосредственной близости от другого дома.

В связи с выявленными нарушениями орган местного самоуправления утвердил План-задание по благоустройству на август 2016 года для субъектов предпринимательской деятельности (далее – План-задание) и обязал их в установленный срок и с угрозой применения административного наказания осуществить ремонт, покраску фасада, установку отливов на окнах, ремонт откосов на окнах, очистку отмостки, покраску урны, помывку вывески, ремонт площадки перед кафе, уборку территории от мусора.

На основании обращения Уполномоченного прокурор внес представление об устранении нарушений закона, незаконное требование было отменено<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> В ходе проекта имел место другой похожий пример этого типа кейсов. Согласно распоряжению Управления Росреестра целью проведения проверки является исполнение предпринимателем предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства РФ. Вместе с тем исполнение данного предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства РФ уже являлось предметом проверки, проведенной в том же году. Решением суда производство по делу прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения. Судом установлено, что использование земельного участка осуществляется в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования согласно правоустанавливающим документам. Новая проверка Управлением Росреестра исполнения того же предписания направлена на пересмотр и переоценку органом государственного надзора решения суда. Все доводы предпринимателя о недопустимости вторичной проверки оставались органом государственного надзора без внимания. Сотрудники федеральной службы в назначенное время явились на проверку. После обращения бизнес-омбудсмена распоряжение о проведении

#### **5.4 Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности**

Коррупционные ситуации данного типа могут характеризоваться следующими проявлениями: необоснованное создание государственных и муниципальных предприятий и учреждений при наличии рыночных альтернатив, монополизация местного предметного рынка МУПами (ГУПами и т.д.); незаконное личное занятие предпринимательской деятельностью муниципальными (государственными) служащими и депутатами, связанное с прямым нарушением запретов и ограничений по службе; патронаж при осуществлении предпринимательской деятельностью другими физическими и юридическими лицами (в особенности близкими родственниками (непотизм, кумовство); проявление фаворитизма в отношении отдельных субъектов местного рынка (в особенности в систематических формах протекционизма, «крышевания» и т.д.); ограничение конкуренции путём создания благоприятных условий для отдельных субъектов предпринимательства в других формах; управление муниципальными или государственными материально-финансовыми фондами к своей выгоде (бюджетные и внебюджетные фонды, жилфонды для социального найма и т.п.), допущение регулярного нерационального использования резервов данных фондов, а также факты присвоений и растрат; и т.п.

##### **Кейс 1 – Навязывание услуг в сфере ЖКХ**

Одним из инструментов взимания коррупционной ренты с управляющих компаний, работающих на территории муниципального образования, является принуждение к заключению договора о предоставлении консультационных услуг с навязанной компанией. Размер платы по договору может достигать 10% оборота управляющей компании. Отказ от заключения консультационного договора приводит к инициированию контрольно-надзорных мероприятий в отношении управляющей компании, в том числе с привлечением правоохранительных органов<sup>101</sup>.

##### **Кейс 2 – Использование обращений в суд с целью воспрепятствования реализации права выкупа предпринимателем арендуемого помещения**

Предприниматель подал заявление в местную Администрацию муниципального района о реализации преимущественного права на приобретение арендуемых помещений. Предприниматель соответствовал всем условиям и критериям, следовательно, имел преимущественное право на приобретение арендуемого имущества. Однако с целью воспрепятствования реализации предпринимателем права выкупа, администрация муниципального района обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным соглашения о продлении договора аренды и просила суд применить последствия недействительности сделки.

##### **Кейс 3 - Использование обращений в контрольно-надзорные органы с целью воспрепятствования реализации права выкупа арендуемого помещения**

Администрацией муниципального района отказано предпринимателю в реализации преимущественного права индивидуального предпринимателя на приобретение в собственность, в порядке Федерального закона №159-ФЗ, арендуемого им муниципального здания. Уполномоченным в Арбитражный суд было подано заявление о признании незаконным отказа Администрации района. В ответ Администрацией района без уведомления предпринимателя фактически была произведена проверка его деятельности, о чем составлен акт обследования.

---

внеплановой проверки было отменено, акт проверки так и не был составлен. Предпринимателю не пришлось второй раз отстаивать в суде свою правоту.

<sup>101</sup> Аналогичный пример: управляющие компании получили негласное указание от органа исполнительной власти заключить договоры на посреднические услуги с определенной организацией. УФАС по области в адрес Правительства области выдано предупреждение в соответствии со ст. 39.1 Закона о защите конкуренции о необходимости прекращения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства.

Администрация района обратилась в контролирующие органы с просьбами об инициировании проверок деятельности предпринимателя, ссылаясь на выявленные при обследовании факты – нарушения санитарно-эпидемиологических требований, выплаты заработной платы «в конвертах» и прочее. В письме Администрации отсутствовали конкретные факты нарушений каких-либо норм и требований, т.е. налицо была попытка таким образом использовать контрольные органы в качестве инструмента давления на предпринимателя со стороны заинтересованных должностных лиц.

#### **Кейс 4 – Необоснованное расторжение органом местного самоуправления договора аренды земельного участка**

Между предпринимателем и органом местного самоуправления заключен договор аренды земельного участка. Получено разрешение на установление нестационарного торгового объекта (далее – НТО). Предприниматель начинает установку НТО. От органа местного самоуправления в адрес предпринимателя поступает уведомление об отказе от договора аренды земельного участка без указания объективных причин для подобных действий. В письме также содержится информация о том, что по истечении одного месяца с момента уведомления договор будет считаться расторгнутым, а заявитель обязан освободить земельный участок. На запрос предпринимателя о причинах отказа от договора ему сообщается, что согласно ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону. Кроме отсутствия обоснования отказа от договора обращает на себя внимание и тот факт, что орган местного самоуправления просит освободить земельный участок в течение одного месяца, тогда как при отказе от договора аренды в соответствии с ч. 2 ст. 610 ГК РФ отказавшаяся сторона при аренде недвижимого имущества обязана уведомить другую сторону за три месяца.

#### **Кейс 5 – Нарушение прав арендатора земельного участка органом местного самоуправления**

В период действующего договора аренды земельного участка в государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН) без ведома арендатора кадастровый номер земельного участка был аннулирован, участок разделен, и на учет поставлены уже два других участка с новыми кадастровыми номерами. По этой причине арендодатель отказал предпринимателю в продлении договора аренды. По заявлению арендодателя - органа местного самоуправления, в период действующего договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в ГКН исключена запись об аренде земельного участка конкретным индивидуальным предпринимателем (далее – ИП), земли переданы другому ИП.

#### **Кейс 6 – Рейдерский захват коммерческого предприятия с участием главы муниципального образования**

Представитель коммерческой организации заявляет о произошедшем незаконном захвате предприятия. При этом указывает, что глава муниципального образования, пользуясь своим служебным положением и родственными связями, оказывал давление, настойчиво предлагал ввести в состав учредителей своего родного брата с передачей 50% доли в уставном капитале. На неоднократные отказы стали поступать угрозы о том, что предприятие не сможет работать в муниципальном образовании, будут найдены причины для расторжения договора аренды имущества. Под давлением предприниматель был вынужден ввести брата главы муниципального образования в состав учредителей. После этого вновь веденный учредитель осуществил незаконный захват предприятия.

#### **Кейс 7 – Создание органами местного самоуправления преференций муниципальным предприятиям и бюджетным учреждениям**

Одной из форм ограничения конкуренции является предоставление различных преференций. Данная форма ограничения конкуренции особенно характерна для сферы жилищно-коммунального хозяйства. Местные власти либо нормативно исключают возможность участия

частных компаний в обслуживании придомовой территории, либо способствуют тому, чтобы муниципальные заказы на обслуживание придомовой территории достались муниципальным унитарным предприятиям или бюджетным учреждениям, эти же организации получают выделяемые субсидии из местных бюджетов.

#### **Кейс 8 – Создание преференций отдельным участника рынка**

Директор МКУ города и его заместитель, в чьи полномочия входит организация пассажирских перевозок на территории города, в течение последних четырех лет принимали решения, направленные на создание наиболее благоприятных условий для эффективного осуществления деятельности по перевозке пассажиров для отдельных компаний, аффилированных с данными лицами. А именно, директор и его заместитель постоянно своими решениями корректировали существующие маршруты городского пассажирского транспорта, в результате чего происходило увеличение количества используемых отдельными перевозчиками транспортных средств, что позволяло наращивать прибыль предприятиям, руководителями либо учредителями которых выступают родственники и близкие знакомые должностных лиц. В то же время иным перевозчикам создавались препятствия к осуществлению законной деятельности.<sup>102</sup>

#### **Кейс 9 – Принятие подзаконных актов, ограничивающих права хозяйствующих субъектов в интересах конкретного участника рынка**

В отношении урн для сбора мусора на территории городского округа утверждено Постановление, которое содержит детализированные требования к урнам и обязывает организации, осуществляющие содержание территорий, устанавливать урны определённого вида, габарита, изготовленные из указанного материала, имеющие оговоренную комплектацию. Назначение наказаний и штрафов за неисполнение Постановления будет подталкивать предпринимателей приобретать обозначенные Постановлением урны у определённых производителей. Таким образом, через формально законные действия и требования представители муниципальной власти устанавливают обязательные требования в интересах узкой группы производителей конкретных урн и навязываются хозяйствующим субъектам приобретение именно данной продукции.

#### **Кейс 10 – Принятие подзаконных актов о предоставлении обязательных услуг в интересах конкретного хозяйствующего субъекта**

Приложением к приказу Министерства здравоохранения региона об изготовлении бланков медицинских заключений о наличии (отсутствии) у водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств) медицинских противопоказаний или медицинских ограничений к управлению транспортными средствами, которым должен был определяться исчерпывающий перечень медицинских организаций, выдающих такие медицинские заключения, была включена всего одна частная медицинская организация.

#### **Кейс 11 – Игнорирование соблюдения обязательных требований компаниями, аффилированными с контролирующими органами и местной властью**

Тарифы на вывоз твердых бытовых отходов являются регулируемыми и устанавливаются уполномоченным местным органом власти. Во многих муниципалитетах актуальной является проблема превышения затрат на вывоз твердых бытовых отходов над утвержденными властями тарифами, что приводит к убыточности данной деятельности, причем управляющая компания не может от нее отказаться. При этом экологическая инспекция, осуществляющая контроль за соблюдением нормативов вывоза, рекомендует заключать договоры на вывоз с определенными частными компаниями, которые эти нормативы не соблюдают.

---

<sup>102</sup> «В Кургане уволен директор транспортного управления. Ему грозит уголовное дело», <https://www.znak.com>, А.Гейн, 12.05.2017. Аналогичный случай – см.: Уволен чиновник из Когалыма: оформил на родственницу землю, а позже отдал ее по «дешевке» под ТЦ», Накануне.RU, 17.05.2017

## **Кейс 12 – Передача публичных распорядительных функций муниципальному учреждению**

Муниципальные власти на правах аутсорсингового оператора создали Муниципальное автономное учреждение, которое получило от них право заключать договоры аренды с предпринимателями на «подведомственных» территориях.

Как установили сотрудники антимонопольной службы, Муниципальное автономное учреждение (МАУ) и муниципальные власти нарушали права предпринимателей, лишив их возможности размещать торговые объекты на некоторых центральных улицах областного центра. Представители бизнеса сообщали, что обратились в городскую администрацию с просьбой дать им возможность принять участие в торгах на право работать определенных территориях. Сотрудники администрации ответили, что все эти участки переданы в ведомство МАУ, поэтому вести переговоры о разрешении торговли необходимо с руководством этой организации.

Однако в МАУ представителям бизнеса были даны устные отказы, никаких официальных документов сотрудники учреждения не предоставили. Среди прочего в ходе проверки прокуратуры выяснилось, что в документах организации нет четкого списка оснований, на которых предпринимателям может быть отказано в заключении соглашения о сотрудничестве. То есть сотрудники предприятия могут отказать представителям бизнеса по любым причинам, которые могут быть субъективными. Кроме того, в документах не указано, какие конкретно территории находятся в ведении МАУ.

### **5.5 Случаи «коррупция в неделовой сфере», затрагивающей предпринимателей**

К числу коррупционных ситуаций данного вида согласно базовой типологии могут быть отнесены такие как: склонение должностными лицами предпринимателей к фондированию политических партий («бюрократический рэкет»); склонение отдельными должностными лицами предпринимателей к участию в софинансировании политически значимых для них проектов; привлечение предпринимателей к избирательным компаниям (работа в штабах, предоставление услуг кандидатам и т.д.); «покупка» должностей в системе местных органов власти, в т.ч. связанных с контролем финансовых потоков, контролем распределительной системы и т.д.; случаи бытовой коррупции с участием предпринимателей с целью вымогательства у них средств как у предпринимателей, владельцев бизнеса (например, через сферу оказания образовательных, медицинских услуг, а также при проведении контрольных мероприятий в системе воинского учета, контроля безопасности дорожного движения и других сферах, на связанных с возможностями формального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности); и т.п.

В ходе первичного опроса предпринимателей в анкетных формах не было обозначено специального блока вопросов, которые бы обращали внимание на выявление признаков институциональной коррупции. Поэтому в ходе первой фазы проекта подтверждения относительно таких коррупционных практик не могли быть получены.

При последующем анкетировании в анкету был включен специальный опросный блок Политический процесс и культура сотрудничества (см. приложение №2). В данный блок были включены вопросы о степени распространенности в регионе следующих коррупционных практик и их проявлений:

- 1) Практика перехода предпринимателей во власть для защиты своего бизнеса;
- 2) Просьбы о «добровольных» взносах в различные фонды, создаваемые властями (в т.ч. на выборы, на праздники);
- 3) Вовлечение предпринимателей в государственно-частные партнерства, в совместные проекты;
- 4) Создание препятствий для общения чиновников с предпринимателями;
- 5) Подавление правозащитной деятельности предпринимателей;

- б) Закрытость органов местного самоуправления для граждан и предпринимателей, регулярное невыполнение требований по обеспечению доступа к информации;
- 7) Избегание опубликования деклараций о доходах и расходах;
- 8) У предпринимателей нет возможности встретиться с должностными лицами муниципальной или региональной власти;
- 9) На уровне муниципальной или региональной власти не созданы общественные консультативные советы;
- 10) Интернет ресурс муниципальной или региональной власти не способствует информированности предпринимателей и развитию предпринимательской деятельности.

По итогам было установлено, что во всех регионах, принявших участие в опросе, подобные практики имели место. Степень проявления таких практик довольно сильно различалась (от «случается постоянно, системно» до «не встречается»). Однако общий усредненный показатель по всем указанным вопросам фиксирует наличие такого рода случаев примерно на уровне субъективной оценки между «часто встречается» и «иногда имеет место».

К сожалению, более определенных данных на этот счет из регионов получено не было в результате как второго, так и третьего анкетирования. Поскольку региональные уполномоченные описывали кейсы, исходя только из обращений предпринимателей, которые к ним поступали, вполне вероятно, что описание подобных коррупционных практик в виде кейсов не было получено, поскольку бизнес-омбудсмены не рассматриваются предпринимателями как инстанция, способная оказать здесь эффективную помощь.

#### **5.6 Основные выводы и рекомендации, следующие из анализа коррупционной практики, затрагивающей предпринимателей на региональном и местном уровнях**

Выводы и рекомендации, которые можно было бы извлечь из анализа коррупционной практики, приведенной в настоящем разделе доклада, имеет смысл разбить на ряд тематических блоков и воспроизвести ниже с некоторыми комментариями.

#### **Совершенствование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней**

В основе деятельности органов власти и их должностных лиц лежат нормативные акты, регулирующие предметы их ведения и полномочия. Поэтому антикоррупционное качество государственно-властных решений должно находиться в фокусе внимания правотворческих инстанций.

По прошествии нескольких лет активного использования антикоррупционной экспертизы нормативных актов в качестве основного средства обеспечения антикоррупционного качества государственно-властных решений есть необходимость несколько переосмыслить ее пользу. Бюрократическое выхолащивание собственно экспертной составляющей при антикоррупционной оценке качества нормативных актов и их проектов превратило антикоррупционную экспертизу в средство погони за статистикой в профильных ведомствах, прежде всего, в прокуратуре и органах юстиции. Поэтому следует, как минимум, усовершенствовать методiku антикоррупционной экспертизы, разработав новые направления более глубокого анализа текстов нормативных актов и создав более развернутую систему критериев коррупциогенности.

На региональном и местном уровнях необходимо пресекать коррупционную практику издания взамен обжалованных и отмененных нормативных актов в сфере регулирования хозяйственной деятельности новых – идентичного содержания. Пресекать такую деятельность возможно также посредством антикоррупционной экспертизы, в ходе которой проводить сравнительный анализ отмененного и вновь изданного нормативного акта.

Для каждой сферы предпринимательской деятельности в действующем регулировании должны быть выделены нормативные акты, отдельные положения которых имеют повышенную коррупционную опасность. В отношении данных нормативных актов (их частей) должна быть проведена как антикоррупционная экспертиза, так и оценка регулирующего воздействия.

Также не стоит сбрасывать со счетов возможность участия представителей гражданского общества и бизнеса как его части в независимой антикоррупционной экспертизе, что предусмотрено Законом об антикоррупционной экспертизе №172-ФЗ<sup>103</sup> (ст. 5). Для этого требуется соблюдение не особенно замысловатых формальностей<sup>104</sup>. Разумеется, статус данной экспертизы совсем не такого уровня, что при ее проведении органами прокуратуры или юстиции, однако ее можно рассматривать как вариант контроля. Если орган власти регулярно не принимает в расчет резонные замечания общественных экспертов относительно дефектности нормативных актов, им можно поставить на вид и обратить на это внимание ту же прокуратуру или СМИ. В этой связи уполномоченным по защите прав предпринимателей целесообразно налаживать тесные контакты с общественными экспертами для того, чтобы выстраивать более цельную правозащитную работу в регионе.

### **Совершенствование процедур нормотворчества**

Процедуры проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и оценки фактического воздействия (ОФВ) не достаточно проработаны, слишком сложны и перегружены объемом запрашиваемых сведений для проведения регулярной общественной экспертизы многочисленных нормативных актов, а также носят рекомендательный характер и во многих случаях не учитываются, и в этой связи нуждаются в совершенствовании для достижения целей, для которых они проводятся.

В ряде регионов анализ внедрения процедуры ОРВ выявляет некоторые черты формализации и бюрократизации процедуры. Этого следовало бы избегать, посылая ответственным органам и подразделениям в системе региональных органов власти, а также органам местного самоуправления, соответствующие сигналы руководства и обеспечивая надлежащий контроль.

### **Имплементация особых механизмов регулирования в сферах с высоким коррупционным риском (в т.ч. использование риск-ориентированного подхода)**

Настоящее исследование показало, что нарушения в различных сферах регулирования хозяйственной деятельности являются идентичными в разных регионах страны. Анализ соответствующих кейсов позволяет идентифицировать коррупционные практики и выявить имеющиеся предпосылки для коррупции.

Для осуществления ширококомасштабной работы по искоренению коррупционных практик в деятельности должностных лиц органов власти необходимо:

- Для достижения целей минимизации коррупции важнейшей задачей в сфере защиты общественных интересов является обеспечение равной ответственности перед законом всех субъектов общественных отношений, симметричности в неотвратимости наказания как для представителей бизнеса, так и для представителей органов власти. Представители бизнеса за совершение противоправных деяний несут неотвратимую и часто несоразмерно высокую ответственность, в то время как противоправные действия представителей органов власти в большинстве случаев не наказываются адекватным образом. Безнаказанность провоцирует новые нарушения

<sup>103</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2009, N 29, ст. 3609.

<sup>104</sup> Приказ Минюста России от 27.07.2012 N 146 (ред. от 23.06.2016) "Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 N 25085) // "Российская газета", N 197, 29.08.2012.

и недобросовестное использование своих должностных полномочий государственными и муниципальными служащими, что наносит существенный ущерб общественным интересам, неизменно порождая коррупцию. В этой связи представляется целесообразным при формировании системы оценки коррупционных рисков в деятельности государственных и муниципальных служащих изучить возможности применения принципов риск-ориентированного подхода, аналогичных используемым в сфере контрольной-надзорной деятельности в отношении подконтрольных субъектов.

### **Мотивирование должностных лиц к отказу от коррупционных практик**

Повышение ответственности должностных лиц в случае выявления в их деятельности коррупционных практик целесообразно осуществить путем:

- обеспечения развития дополнительных практических и законодательных гарантий неотвратимости ответственности за коррупционные нарушения, то есть за деяния (действия и бездействия), свидетельствующие о ненадлежащем использовании должностных полномочий, которые не могут быть мотивированы интересами государственной (муниципальной) службы, содержащие коррупционные признаки. Указанные гарантии должны предусматривать в том числе использование механизмов общественного контроля со стороны предпринимательских и других общественных объединений, средств массовой информации и прочих общественных институтов.

Отдельные меры должны быть предприняты для противодействия использованию должностным лицом своих полномочий в условиях конфликта интересов:

- обеспечение публичности решений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов;
- совершенствование способов идентификации действий, свидетельствующих о влиянии конфликта интересов на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей;
- конкретизация мер дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности, а также развитие мер неюридической ответственности (например, методов морального порицания (в т.ч. публичность нарушения) за несоблюдение профессиональных этических кодексов).

Реализация вышеуказанных мер позволит восстановить баланс интересов в обществе и значительно снизить число коррупционных проявлений на государственной и муниципальной службе.

### **Поддержка прозрачности, подконтрольности и подотчетности деятельности органов власти**

К настоящему времени российское законодательство об обеспечении доступа к информации весьма обширно. Конституционная система разграничения полномочий между федерацией и регионами не исключает возможности предоставления дополнительных правомочий гражданам и предпринимателям в использовании процедур обеспечения прозрачности на региональном и муниципальном уровнях. Хотя по традиции не многие регионы этим пользуются, воспринимая регулятивную модель Федерального закона не только как необходимую, но и как достаточную. Не существует особых организационных препятствий, чтобы не пользоваться максимально активно столь удобным инструментом общественного контроля, которое представляет собой данное направление российского законодательства: оно хорошо проработано на уровне процедур, его неисполнение снабжено механизмами административной и даже уголовной

ответственности<sup>105</sup>, накоплена богатая практика, которая дает примеры эффективной борьбы с неполнотой состава сведений официальных сайтов, отписками и т.п.

Между тем, в законодательстве о доступе к информации имеется ряд фундаментальных проблем, которые не могут быть преодолены более четкими настройками механизмов обеспечения прозрачности в региональном и муниципальном законодательстве или активизацией практики. Одной из главных является проблема неясности принципиальной границы доступной и недоступной для граждан и предпринимателей информации, находящейся в распоряжении органов власти. Согласно ст. 5 Закона № 8-ФЗ «доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом». Однако в российском информационном законодательстве не ясен не только перечень типов таких непубличных сведений, но даже и перечень «охраняемых законом тайн».

Традиционно выделяется два базовых типа сведений, которые могут находиться в распоряжении органов власти – секретные и конфиденциальные. Сохранность первого типа сведений гарантируется законодательством о государственной тайне. С ним у мелкого и среднего бизнеса редко возникает какое-либо касательство. А вот вопросы доступа к информации в связи с проблематикой защиты конфиденциальных сведений являются гораздо более актуальными. Конфиденциальные сведения, находящиеся в распоряжении органов власти, имеют правовой режим служебной тайны. Однако вопрос о ее регулировании в действующем российском законодательстве решен неудовлетворительно. На практике это приводит к тому, что в некоторых случаях со ссылкой на гриф «для служебного пользования» скрывается информация о противоправных действиях и решениях чиновников, что позволяет им нивелировать весь антикоррупционный эффект института открытости органов власти.

Необходимо менять подходы, проявленные сегодня в правительственном Постановлении о служебной тайне 1994 г. № 1233<sup>106</sup>. Главное средство для этого – комплексное урегулирование данного вопроса в Федеральном законе о служебной тайне.

### **Налаживание механизмов продуктивного и транспарентного общения власти и предпринимательской среды**

Необходимо добиться определенности в практике лоббизма, поскольку с правовой точки зрения это одна из ключевых проблем во взаимодействии власти и бизнеса.

Несмотря на наличие разных позиций в отношении принципиальной возможности постановки вопроса о правовом регулировании процедур отстаивания частных интересов в органах власти по существу в обход привычных механизмов представительной и прямой демократии, нельзя не признать факт того, что явление это в российской практике существует. Разумеется, оно сильно поменяло формы с 90-х гг. и вынуждено подстраиваться под специфику текущей политической инфраструктуры (что, например, проявляется в монополизации лоббистских практик). Однако это совсем не означает, что невозможно подобрать необходимый алгоритм для правового решения этой проблемы. Очевидно, что необходимо поставить такую задачу.

Международный опыт показывает, что лоббистские практики, если и не могут быть искоренены полностью, то по меньшей мере вполне могут обрести цивилизованные формы и перестать

---

<sup>105</sup> Статья 5.39. (Отказ в предоставлении информации) КоАП и ст. 140 (Отказ в предоставлении гражданину информации) УК РФ.

<sup>106</sup> Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 №1233 (ред. от 18.03.2016) "Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности" // "Собрание законодательства РФ", 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3165.

влиять на легитимность важных государственно-властных решений<sup>107</sup>. Поэтому снимать с повестки вопрос о правовом регулировании лоббизма нельзя, без него не будут ясны правила игры для бизнеса, что делает его систематически непредсказуемым и ориентированным лишь на краткосрочные задачи. Можно согласиться со скепсисом в отношении того, что системное решение вопроса о лоббизме, которое бы действовало для всех без исключения игроков, в том числе крупного бизнеса, в ближайшем будущем маловероятно. Но, возможно, и не стоит пока ставить настолько амбициозной цели, урегулировав вопросы лоббистской деятельности в определенном предметном сегменте рынка или в отношении определенного типа органов власти или проведя контролируемый эксперимент в ряде регионов. Это позволит начать официальную практическую работу в этом направлении, привыкнуть к терминологии, применить вызывающее наибольшее доверие на российской почве лучшие зарубежные практики.

### **Совершенствование практики государственной и муниципальной службы**

Отмеченная проблема имеет сегодня множество проявлений: урегулирование конфликта интересов, декларирование доходов и расходов, исполнение запретов и ограничений по службе. Один из ключевых моментов – достижение большей определенности в законодательстве в отношении запрета государственному и муниципальному служащему заниматься предпринимательской деятельностью.

Данная проблема в текущем законодательстве не разрешена исчерпывающим образом. Так, базовой нормой по этому вопросу является пп. 3 п. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе<sup>108</sup>, устанавливается запрет гражданскому служащему заниматься предпринимательской деятельностью, но «кроме случаев, предусмотренных федеральными законами». Обширность российского законодательства дает почву для толкований о большом числе возможностей совмещения государственной службы с предпринимательством. Такой подход, по меньшей мере, не способствует искоренению так называемого «рентоориентированного поведения» в среде гражданских служащих и искоренению коррупции.

Определенным примером возможного решения является подход, который применен в Законе о противодействии коррупции 2008 г., где в описании ограничений и обязанностей, налагаемых на лиц, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, одновременно установлен запрет на занятие предпринимательской деятельностью и на занятие иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности) (подпункты 2 и 3 п. 3 ст. 12.1)<sup>109</sup>. Однако при этом дополнительно требуется устранить из нормы нивелирующую положительный эффект запрета отсылки на «российское законодательство», которое может устанавливать исключения из правила запрета на осуществление предпринимательской деятельности. Использование этого приема – определенный паллиатив, поэтому гораздо продуктивнее было бы включить, как это вытекает из логики понятий, «предпринимательскую» деятельность в состав «оплачиваемой», и установив гораздо более четкий запрет на совмещение с ней служебной деятельности.

---

<sup>107</sup> В этой связи было бы весьма полезно обратиться и к примерам общеевропейских подходов к регулированию лоббизма, которые сегодня вырабатываются на уровне Совета Европы. См., например: [Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec\(2017\)](#) относительно лоббизма, [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>108</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

<sup>109</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) "О противодействии коррупции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) 2003 г. // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

## **6 РАЗНООБРАЗИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК В СТРАНАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

### **6.1 Характерные коррупционные ситуации, затрагивающие предпринимателей в других странах**

В настоящем разделе из открытых источников информации приводятся примеры коррупционных ситуаций (кейсы) международной практики, систематизированные по комбинированной типологии, раскрытой в предыдущем разделе и в сравнении с ситуациями в Российской Федерации.

#### **6.1.1 Примеры коррупционных ситуаций, связанных с реализацией распределительных функций государства**

##### ***Кейс 1 – Эстония***

Руководитель Таллиннского муниципального ТВ продавал передачи руководимому им каналу через фирму его супруги «О» и в то же время покрывал расходы на их производство из бюджета Таллиннского ТВ.

С 2011 года под именем фирмы «О» на Таллинском ТВ начали выходить две рейтинговые программы «Vabamõtteklubi» и «Keskonnanaädal». Последнюю на канале вела супруга руководителя Таллиннского муниципального ТВ. Передачи приносили фирме «О» несколько тысяч чистой прибыли, а расходы на производство передач были маленькими, таким образом, обеспечив чистую прибыль фирме супруги более 70 тысяч евро в год.<sup>110</sup>

Подозрение в превышении своих полномочий в крупных размерах (от 40 000 евро) было предъявлено двум чиновникам управы части города Пирита, а также еще трем лицам, не являющимся чиновниками. В рамках уголовного дела расследовалась возможность участия городских чиновников в принятии решения, касающегося их собственного коммерческого объединения, которым определялся партнер города по обслуживанию пляжных кабинок.<sup>111</sup>

Старейшина волости Кыпу Вильяндиского уезда подозревается в коррупции, т.к. местные волостные учреждения (школа, детский сад, дом престарелых и др.) должны были покупать товары в магазине, принадлежащем старейшине.<sup>112</sup>

Вируская окружная прокуратура обвиняет бывшего вице-мэра Нарвы в совершении должностного преступления и подстрекательстве к принятию заведомо незаконного решения. Будучи вице-мэром она злоупотребила своей властью и заставила других городских чиновников принять имущество фирмы, принадлежавшей ей и ее спутнику жизни, а именно, обеспечила заключение договора аренды между местным Департаментом соцпомощи и фирмой, связанной с её спутником жизни.<sup>113</sup>

##### ***Кейс 2 – Румыния***

В Румынии задержали директора информационного отдела Национального агентства налогового управления по подозрению в получении взятки в миллион евро в 2010 году, когда она занимала пост главы таможенного управления информации, связи и статистики.

Бывшая глава таможенного управления информации пообещала двум компаниям помочь выиграть государственный тендер, потребовав взамен для себя и еще одного человека из руководства таможни 25% стоимости контрактов, которые компании должны были заключить

<sup>110</sup> «Руководителя ТТВ подозревают в присвоении денег», Р.Берендсон, <http://rus.postimees.ee>, 08.12.2016

<sup>111</sup> «Районная управа Пирита (Таллинн)», Н.Нийтра, <http://rus.postimees.ee>, 03.12.2015

<sup>112</sup> «Очередной волостной старейшина подозревается в коррупции», Postimees.ee, 15.01.2014

<sup>113</sup> «Уголовное дело бывшего вице-мэра Нарвы передано в суд», Aripaev, 06.01.2010

по итогам конкурса. С 2010 по 2014 год чиновница получила для себя и второго лица около 1 миллиона евро, деньги на поездку в США и другие ценные подарки.<sup>114</sup>

### *Кейс 3 – Эстония*

Пыхьяская окружная прокуратура предъявила обвинения мэру Палдиски в незаконном завладении имуществом, будучи официальным лицом и злоупотреблении доверием, а именно, мэр передал в пользование третьим лицам доверенное ему, как мэру, недвижимое имущество на сумму в 57 487 евро.<sup>115</sup>

#### **6.1.2 Примеры коррупционных ситуаций в сфере выдачи разрешительной документации**

### *Кейс 4 – Эстония*

Заместитель старейшины волости Юленурме был обвинен в нарушении ограничений, т.к. в 2016 году связанное с ним предприятие «О» продало другому предприятию недвижимость стоимостью 870 000 евро, находящуюся в волости Юленурме. Эту недвижимость предприятие заместителя старейшины волости купило годом ранее за 18 000 евро. Затем волость в лице заместителя старейшины волости провела на данной территории детальную планировку, чем повысила стоимость земельного участка. Таким образом, заместитель старейшины использовал своё служебное положение для обеспечения своих экономических интересов.<sup>116</sup>

Старейшина волости Кийли хотел получить доход за счет ремонта принадлежащей волости социальной квартиры. Старейшина волости пригласил к участию в тендере предприятие, возглавляемое его знакомым, с которым он также был лично связан. По инициативе старейшины волости, это предприятие было объявлено победителем тендера, и с ним был заключен договор на поставку услуг. После заключения договора, выделенные на ремонт из средств волости 16 580 евро были проведены через старейшину волости и фирмы близких к нему лиц таким образом, что 14 580 евро в итоге оказались на счете полностью принадлежащего старейшине волости предприятия «V». Также, согласно обвинению, старейшина волости фальсифицировал счета, которые были представлены в волостную управу под выделение средств на ремонт. На основе информации, полученной в ходе предварительного следствия, на самом деле расходы на ремонт составили порядка 7000 евро, а саму работу выполнил его родственник (отец).<sup>117</sup>

#### **6.1.3 Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления**

### *Кейс 5 – Финляндия*

Директор муниципального строительного предприятия «HKR-Rakennuttaja» города Хельсинки, отвечающего за строительство объектов инфраструктуры и публичных зданий города Хельсинки, подозревается в получении взяток и в финансовых махинациях в особо крупном размере от строительных компаний за возможность осуществления строительства объектов инфраструктуры и публичных зданий города Хельсинки. По версии полиции, коррупция была крупномасштабной и длилась годами.<sup>118</sup>

<sup>114</sup> [В Румынии чиновницу задержали за взятку миллион евро](http://www.newsmaker.md), 06.10.2017, www.newsmaker.md

<sup>115</sup> [«Бывший мэр Палдиски предстанет перед судом по обвинениям в коррупционной деятельности»](http://postimees.ru), Postimees.ru, 08.06.2012

<sup>116</sup> [«Заместителя волостного старейшины обвиняют в коррупции»](http://rus.postimees.ee), К.Кула, http://rus.postimees.ee, 03.05.2017

<sup>117</sup> [«Центральная криминальная полиция взялась за волостные управы»](http://rus.postimees.ee), Н.Нийтра, http://rus.postimees.ee, 03.12.2015

<sup>118</sup> [«В Финляндии тоже коррупция: шестеро арестованных»](http://postimees.ru), Postimees.ru, 22.05.2012

### ***Кейс 6 – Латвия***

В конце 2016 года было возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц Инспекции здравоохранения Министерства здравоохранения и Юрмальской городской думы, связанное с принятием должностными лицами благоприятных решений и подделкой документов в интересах некоего предприятия по вопросу сдачи строительного объекта в эксплуатацию с нарушением норм законодательства.<sup>119</sup>

Председатель правления рижского муниципального предприятия принял от предпринимателя взятку – право использовать выданную на имя предприятия топливную карту, используя которую государственное должностное лицо получало незаконные выгоды. Взятка была дана за подготовку технических спецификаций в интересах предпринимателя, в результате чего предприятие победило в конкурсе на заключение госзаказа.<sup>120</sup>

Два инспектора Строительного управления Резекненского края приняли взятку у предпринимателя в размере 2 000 евро, чтобы не фиксировать нарушения, обнаруженные во время осмотра строящегося объекта. Кроме того, один из них совершил служебный подлог.<sup>121</sup>

### ***Кейс 7 – Польша***

Центральное антикоррупционное бюро Польши задержало бургомистра Пултуска, его заместителя и еще 6 человек по подозрению в нарушениях исполнения надзорных функций при тендерах на 4 млн злотых (около 960 тысяч евро), предназначенных на ремонтные работы в школе и строительство городских яслей.

Бургомистр ранее был директором Сельскохозяйственного учебного центра в селе Голондково. Дело касалось, в частности, тендера на строительство интерната для школы в этой деревне. Сотрудники ЦАБ провели обыски мест проживания и работы задержанных. Помимо бургомистра и его заместителя, среди них были также два чиновника, два предпринимателя, бухгалтер и глава службы коммунальных услуг в Пултуске.<sup>122</sup>

### ***Кейс 8 – Эстония***

Служба внутренней безопасности Эстонии инициировала расследование по подозрению в коррупции по факту того, что главный инспектор Лыунаского рыболовецкого округа Инспекции по охране окружающей среды был связан с рыболовецким бизнесом на Чудском озере, занимаясь предпринимательством через свою жену. Инспектор, который должен был бороться с незаконным рыболовным бизнесом, сам мог быть в нем замешан.

В 2008 году инспектор был напрямую связан с рыболовным бизнесом на Чудском озере – тогда он работал мастером рыбной промышленности в компании «Р». Государственный чиновник получал доход от бизнеса, что ему было запрещено законом.<sup>123</sup>

## **6.1.4 Примеры коррупционных ситуаций при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности**

### ***Кейс 9 – Эстония***

Вирусский уездный суд признал мэра города Раквере виновным в нарушении ограничений по антикоррупционному закону и приговорил его к денежному штрафу в размере 22 536 евро, т.к.

<sup>119</sup> «КНАВ начинает уголовный процесс о возможном взяточничестве должностных лиц Юрмальской городской думы», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 07.11.2016

<sup>120</sup> «КНАВ просит начать уголовное преследование рижского муниципального предприятия и предпринимателя», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 12 / 05 / 2016

<sup>121</sup> «КНАВ просит начать уголовное преследование двух должностных лиц за принятие взятки», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 06.04.2016

<sup>122</sup> Мэр польского города задержан по подозрению в коррупции, Denys Shpigov, 30.01.2018, [www.radiopolsha.pl](http://www.radiopolsha.pl)

<sup>123</sup> «Служба внутренней безопасности Эстонии (КаПо) подозревает высокопоставленного чиновника в коррупции», Postimees.ru, 13.09.2012

мэр города Ракверев 2007 – 2008 годах, будучи должностным лицом муниципалитета, совершал сделки или принимал решения в пользу фирм «KP», «RE» и «RL», в совет которых он входил.<sup>124</sup> Также ему инкриминируют участие в процессе принятия решений на заседаниях мэрии по вопросам, оказывающим значительное влияние на экономические интересы этих компаний.<sup>125</sup>

### ***Кейс 10 – Молдова***

Агентство земельных отношений и кадастра заключило с компанией «L» в последние годы более 10% всех контрактов на реконструкцию и строительство дорог на сумму около 740 млн леев. Компания «L», связана с семьей генерального директора Агентства земельных отношений и кадастра, т.к., более 75% компании принадлежит супруге, его сын является управляющим «L», а дочь – членом Совета директоров «L», которым руководит супруга.<sup>126</sup>

Государственная администрация автомобильных дорог (ГААД) заключила крупные контракты на ремонт дорог с компанией «R». В 2014 году менеджер учреждения ГААД, который подписал с «R» контракты на сумму около 207 млн леев, после подписания контракта стал работать в фирме «R». Правоохранительными органами констатирован конфликт интересов.<sup>127</sup>

### ***Кейс 11 – Германия***

Город Крефельд (Германия) в 2016 году заключил договор с фирмой «V», совладельцем которой является член городского правления (также – член и/или заместитель в многочисленных комитетах Совета, в том числе подкомиссии по делам беженцев), на съем семи, принадлежащих фирме «V» квартир для беженцев, обеспечив себе стабильный дополнительный доход за государственный счет. В арендуемом жилом доме арендная плата за один квадратный метр более десяти евро, или более 50,000 евро в год. Однако, как отмечают эксперты, стандартная арендная плата не превышает пяти евро за один квадратный метр.<sup>128</sup>

### ***Кейс 12 – Польша***

Прокуратура предъявила обвинения 10 директорам судов в Кракове и Вроцлаве в организации коррупционных схем.

Обвинения в получении взяток, в частности, «за содействие в делах о поручении услуг субъектам хозяйственной деятельности, которые сотрудничают с Апелляционным судом в Кракове», предъявлено директорам судов в Кракове и Вроцлаве.

Из 10 обвиняемых семеро были действующими, а трое – бывшими директорами судов. Однако, в течение дня министр юстиции Польши и генеральный прокурор уволил с должностей семерых задержанных директоров. Также он принял решение об увольнении трех глав апелляционных судов в Кракове, в частности председателя Окружного суда в Кракове.

Подозреваемые директора судов получали финансовую выгоду за содействие в делах о присвоении после субъектам хозяйственной деятельности, которые сотрудничают с Апелляционным судом в Кракове, а также осуществление надзора за предоставлением услуг этими субъектами.

Подозреваемые получили деньги на основании подписанных с отдельными субъектами хозяйственной деятельности поддельных фиктивных гражданско-правовых договоров. Прокуратура обвинила этих сотрудников судов в совершении коррупционных преступлений в соответствии со статьей Уголовного кодекса.

Размер взяток, которые получали подозреваемые, составлял от 4 тыс. злотых (около 900 евро) до 231,5 тыс. злотых (около 55 тыс. евро).

<sup>124</sup> [«Суд наказал мэра Ракверев штрафом 22500 евро»](#), ERRUdised, www.dzd.ee, 16.0.2012

<sup>125</sup> [«Мэр Ракверев предстанет перед судом только в будущем году»](#), Postimees.ru, 23.05.2011

<sup>126</sup> [«Миллиарды, предназначенные на дороги, осели в фирмах чиновников»](#), ZDG, <https://ru.crimemoldova.com>, 22.05.2017

<sup>127</sup> [Там же](#)

<sup>128</sup> [«Ratsherr Mustafa Ertürk verdient an der Wohnungsnot der Flüchtlinge»](#), www.rp-online.de, 24.06.2017

Наибольшую сумму получил и.о. директора Окружного суда в Тарнове, а также бывший директор Окружного суда в Кельце.

Подозреваемые директора судов совместно с другими подозреваемыми по этому делу участвовали в так называемом отмывании грязных денег. Это происходило благодаря подписанию фиктивных договоров и поддельных счетов о их реализации.<sup>129</sup>

### ***Кейс 13 – Эстония***

Руководители среднего звена муниципальных дочерних предприятий «V» (глава отдела ремонта электростанций «E» и глава отдела эксплуатации «S») подозреваются в неоднократном получении взяток (наличными, так и в виде услуг) от предприятий, обеспечивая им победу в тендерах. Подозрение в даче взятки предъявлено также члену правления одного коммерческого объединения.<sup>130</sup>

Технический директор Северо-Эстонской региональной больницы (PERH) подозревается в том, что во время конкурсов на господряды он отдал предпочтение двум строительным и одной проектировочной компаниям, за что в течение нескольких лет получил взятку на общую сумму более 50 000 евро. Общий масштаб этих госзаказов превышает сумму в десять миллионов евро, то есть откат техническому директору составил всего полпроцента. Подозрение пало из-за того факта, что строительные госзаказы PERH в последние пару лет выигрывала только одна фирма «K», в двух случаях получив работу на общую сумму в четыре миллиона евро.<sup>131</sup>

Глава Северо-Эстонской региональной больницы (PERH), директор отдела инфотехнологии и руководитель отдела питания в конце 2016 года были обвинены в неоднократном получении взяток, в обмен на которые они в течение многих лет гарантировали предоставление питания со стороны обвиняемой компании «D». В результате тендера медицинское учреждение неоднократно заключало договор с обвиняемой фирмой «D», а за это глава PERH неоднократно посещал за счет фирмы Октоберфест в Германии.<sup>132</sup>

Вице-мэр Тарту по вопросам финансов и предпринимательства подозревался в том, что он обманным путем получил 26 дотаций на сумму более 850 тысяч евро для деятельности одного из строительных предприятий. Согласно подозрению, вице-мэр действовал не в интересах города, а только в собственных интересах и в пользу строительного предприятия, которое давала ему взятки.<sup>133</sup>

Мэр Муствеэ и уездный старейшина Лохусуу был признан виновным в присвоении имущества и использовании фальсифицированного документа, а также получении взятки в размере 3990 евро с предпринимателя, занимающегося строительным бизнесом. Будучи официальным лицом и представляя волостную управу Лоухусуу, мэр действовал в интересах одного предприятия при проведении тендера и за это потребовал денег.<sup>134</sup>

### ***Кейс 14 – Литва***

Руководитель Вильнюсского муниципального предприятия по водоснабжению и канализации «Vilniausvandenys» (Литва) подозревается в получении взятки и злоупотреблении служебным положением, т.к. вместе с генеральным директором, директором по маркетингу, руководителем Хозяйственного департамента и консультантом по закупкам организовал коррупционную схему по организации госзакупок под определённые компании. В ходе проверки выяснилось, что из 31 публичной закупки 26 были проведены с нарушениями требований законодательства.<sup>135</sup>

<sup>129</sup> [Коррупционный скандал в Польше: Обвинения выдвинули 10 директорам судов](http://www.radiopolsha.pl), Denys Shpigov 28.11.2017, [www.radiopolsha.pl](http://www.radiopolsha.pl)

<sup>130</sup> [«На VKG были проведены обыски: двое задержаны по подозрению в коррупции»](http://rus.postimees.ee), <http://rus.postimees.ee>, 17.06.2017

<sup>131</sup> [«Взятка помогла знакомым строителям выиграть конкурс на господряд»](http://rus.postimees.ee), Р.Берендсон, <http://rus.postimees.ee>, 19.01.2017

<sup>132</sup> [«Судебный процесс по делу нового главы Medicum начнется в апреле»](http://rus.postimees.ee), BNS, <http://rus.postimees.ee>, 29.11.2016

<sup>133</sup> [«Подозреваемый в мошенничестве вице-мэр Тарту остается под стражей»](http://rus.postimees.ee), BNS, <http://rus.postimees.ee>, 25.05.2016

<sup>134</sup> [«Экс-мэр Муствеэ признан виновным в коррупции»](http://rus.postimees.ee), BNS, <http://rus.postimees.ee>, 16.12.2015

<sup>135</sup> «TiesanosakaarpietinājumutrimViņāsūdensapgādesuzņēmumavadītājiem», LETA, 29.04.2010

### ***Кейс 15 – Латвия***

Четыре иностранные компании с 2002 по 2006 год осуществляли подкуп (давали взятки в виде различных «подарков», в том числе и дорогостоящих автомобилей Mercedes-Benz) чиновникам Рижской городской думы (Латвия) с целью подписания выгодных контрактов при закупках для Рижской думы автобусов Mercedes-Benz. За это время чиновники муниципалитета обогатились на 5,26 млн евро. В рамках этого же расследования иностранные предприниматели подкупили также чиновников Рижского муниципалитета на 1 млн. евро в другой госзакупке по поставке запчастей к автобусам Mercedes-Benz.<sup>136</sup>

#### **6.1.5 Случай «неделовой» коррупции, затрагивающей предпринимателей**

### ***Кейс 16 – Эстония***

Руководитель надзорного департамента муниципального образования центра профессионального образования Харьюского уезда Эстонии в 2017 году обвинён в том, что требовал взятку со строителей в размере в 50 000 евро. Также он был инициатором требования взятки, выступал в роли организатора и давал указания своему коллеге как встретиться с представителем строителей и договориться о получении взятки. За взятку руководитель надзорного департамента пообещал принять работы без осложнений. Строитель сообщил о незаконных требованиях в правоохранительные органы, а потому участвовал в процессе в качестве свидетеля.

После совершения преступления руководитель надзорного департамента заставлял своих подчинённых подделывать документы, чтобы замаскировать получение взятки и легализацию счетов о получении денег под административное консультирование.<sup>137</sup>

### ***Кейс 17– Латвия***

В период с апреля 2014 года до июля 2015 года председатель правления муниципального АО «Рижский центральный базар» организовал посредством своих подчинённых получение взяток (в виде денег и возможности заправлять бензином свой личный автомобиль карточкой на топливо частной компании) в крупном размере с предпринимателей, желающих торговать продукцией на базаре.<sup>138</sup>

Инспектор отдела по городскому планированию и строительству Юрмальской городской думы обвинён в вымогательстве и принятии взятки от строительной компании за содействие в принятии в эксплуатацию новостройки.<sup>139</sup>

### ***Кейс 18 – Эстония***

Член волостной управы Йыхви и член городского собрания Йыхви (предприниматель) подозреваются в коррупции. Член волостной управы подозревается в получении взятки, торговле влиянием и нарушении правил проведения тендера госпоставки (а именно, участие в процессе принятия решений на заседаниях мэрии по вопросам, оказывающим значительное влияние на экономические интересы компаний, связанных с предпринимателем), предприниматель в даче взятки и торговле влиянием. Преступления связаны со строительством на окраине городского парка Йыхви торгово-развлекательного центра, строительство которого ведет предприниматель.<sup>140</sup>

Вице-мэр Нарвы, депутат Нарвского горсобрания и еще три предпринимателя, работающие в секторе строительства, были признаны виновными в коррупции, а именно, в том, что заключили

<sup>136</sup> «Взятки Daimler»: за получение 5 млн евро под суд идут 7 человек», <http://www.biznews.lv>, 06.03.2013

<sup>137</sup> «Вынесен приговор по первому коррупционному делу в частном секторе», Н.Олуп, <http://rus.postimees.ee>, 07.07.2017

<sup>138</sup> «КНАВ просит начать уголовное преследование против пяти лиц», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 07.06.2017

<sup>139</sup> «КНАВ просит начать уголовное преследование должностного лица Юрмальской думы», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 26.05.2016

<sup>140</sup> «Задержанный по подозрению в коррупции экс-чиновник волости Йыхви заключен под стражу», [Rus.Postimees.ee](http://rus.Postimees.ee), 18.06.2015

тайное соглашение, мешающее свободной и честной конкуренции в ходе городских строительных тендеров. Депутата, который в составе Нарвского городского собрания руководил финансовой комиссией, обвинили в получении 10-процентных откатов от суммы строительных контрактов за то, что он способствовал победе определенных фирм на конкурсах. В качестве вице-мэра по городскому хозяйству он получал вознаграждение за «правильное» влияние на распределение строительных подрядов.<sup>141</sup>

Мэра города Кохтла-Ярве создавал для некоторых предпринимателей льготные условия при проведении тендеров (связанных, в частности, с благоустройством города), в результате чего они выигрывали почти все конкурсы на госпоставки в городе Кохтла-Ярве. Взамен компании-победители бесплатно проводили строительные и ремонтные работы в интересах мэра.<sup>142</sup>

В 2009 году мэрия города Кохтла-Ярве провела несколько тендеров, чтобы найти поставщиков услуг, при этом, мэр злоупотребил своими служебными полномочиями, создал необоснованно благоприятные условия для знакомых предпринимателей. Таким образом, победитель каждого тендера был известен заранее, а стоимость ценовых предложений, сделанных городу Кохтла-Ярве была заранее согласована. Незаконным действиям способствовали и исполнительный директор, и работник фирмы. В 2009 году три фирмы по просьбе мэра оказали его родственникам услуги со скидкой, за что мэр предоставил фирмам выгодные условия по предоставлению услуг городу.<sup>143</sup>

### ***Кейс 19 – Латвия***

В марте 2017-го года был начат уголовный процесс в связи с возможной торговлей влиянием с целью воздействия на деятельность должностных лиц Юрмальского самоуправления, а именно, частное лицо получило имущественные блага – с тем чтобы, используя свое социальное положение, незаконно повлиять на действия должностных лиц Юрмальской думы. Целью было добиться заключения сделки муниципального предприятия «Юрмальские теплотети» в интересах некоего предприятия.<sup>144</sup>

## **6.2 Анализ**

На основе приведенных выше коррупционных практик как в странах Совета Европы, так и в субъектах Российской Федерации можно сделать следующие выводы о коррупционной практике (типологии) на региональном и на муниципальном (местном) уровнях:

- 1) зачастую в коррупционные практики вовлечены сами представители региональной и муниципальной власти (должностные лица);
- 2) должностные лица местного уровня для честных предпринимателей создают неконкурентоспособную среду для ведения бизнеса;
- 3) неконкурентоспособная среда создаётся должностными лицами путём влияния своими служебными полномочиями (действиями), а именно:
  - выполняя (или не выполняя) свои прямые обязанности по отношению к бизнес-среде или отдельным предпринимателям;
  - принимая (или не принимая) необходимые решения для бизнес-среды или для отдельных предпринимателей;
  - участвуя (или не участвуя) в принятии решений для бизнес-среды или для отдельных предпринимателей;
  - выполняя (или не выполняя) другие действия, связанные с должностными обязанностями.

<sup>141</sup> «Точка в громком деле о коррупции в Нарве еще не поставлена», «Виру Проспект», Postimees.ru, 29.04.2015

<sup>142</sup> «Сотрудники эстонской спецслужбы задержали мэра Кохтла-Ярве», <http://delfi.ee>, 25.11.2009

<sup>143</sup> «Прокуратура отдала мэра и бывшего вице-мэра Кохтла-Ярве под суд», Postimees.ru, 11.01.2013

<sup>144</sup> «КНАВ начал уголовный процесс в связи с торговли влиянием», [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), 06.04.2017

- 4) неконкурентоспособная среда проявляется через создание должностными лицами бизнес-среды, необходимой для самого должностного лица (его родственников или бизнес партнёров), а именно:
- совмещая должность публичного должностного лица с другой должностью или работой в частной компании и получая там доходы, должностное лицо будет способствовать улучшению бизнес-среды конкретно для данной частной компании;
  - коммерческая заинтересованность должностного лица способствует продвижению бизнес-интересов компаний (получение грантов и госзакупок от местной власти и т.д.), в которых само должностное лицо, его родственники или бизнес партнёры имеют уставной капитал, акции или другие вложения;
  - нахождение должностного лица в ситуации конфликта интересов влияет или может повлиять на личные и/или имущественные интересы этого должностного лица, его родственников или бизнес партнеров (присвоение земельных участков родственникам, изменения территориального плана в угоду предприятию бизнес-партнёра или передача ему земельных участков под коммерческую деятельность, налоговые послабления и т.д.);
  - получение должностным лицом материальной выгоды (подарков и взяток), связанной с нахождением должностного лица на занимаемой должности;
  - представление публичным должностным лицом интересов местной власти по отношению к другой стороне, в которой у данного публичного должностного лица имеются свои, его родственников или бизнес партнёров интересы;
  - использования служебного положения и служебной информации в личных целях.

Коррупционные практики на местном уровне могут охватывать все ветви власти (как по отдельности, так и все вместе) и проявляться во всех формах (*«откаты», требование и вымогательство взяток, нарушения ограничений и запретов, нахождение в ситуации конфликта интересов, злоупотребление влиянием, незаконное политическое финансирование и рейдерский захват»*)<sup>145</sup>. В такой ситуации бизнес не выступает инициатором коррупционной практики, а становится вынужденной «жертвой-соучастником» коррупции. Для того чтобы бизнесу избежать такой участи, необходимы превентивные меры по созданию, совершенствованию и укреплению антикоррупционной деятельности в региональных и муниципальных (местных) органах власти (в учреждениях), чтобы благоприятно повлиять на создание конкурентоспособной бизнес-среды на местном уровне.

---

<sup>145</sup> Технический документ «Сравнительный анализ типологий коррупционных нарушений, влияющих на бизнес на региональном и муниципальном уровнях в государствах–членах Совета Европы» Тильман Хоппе, эксперт Совета Европы, январь 2017 г.

## 7 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### 7.1 Выводы и рекомендации из социологических опросов и наблюдений

#### Выводы:

1. Результаты социологических опросов подтверждают широко распространенную в антикоррупционной литературе установку, согласно которой наиболее емкими с точки зрения коррупции являются такие сферы, как контрольно-надзорная деятельность органов власти, в том числе вынесение санкций в отношении предпринимателей; закупки для государственных и муниципальных нужд; выдача разрешительной документации; государственное и муниципальное хозяйствование и некоторые другие, что в обязательном порядке должно быть учтено при разработке типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне.

2. В некоторых социологических опросах коррупция не воспринимается бизнесом в качестве самого важного препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, что среди прочего свидетельствует о том, что предприниматели могут к ней приспособливаться. Это важно, поскольку означает, что коррупция принципиально предсказуема. Поэтому даже во всем многообразии своих локальных практик она может быть преодолена системно, в особенности посредством совершенствования нормативно-правового регулирования и оттачивания правоприменительной практики.

3. Полученные социологические данные показывают, что существует ряд коррупционных практик, которые сложно фиксировать в виде конкретных кейсов. Такого рода коррупция обычно оказывается растянутой во времени, представляя собой длительный коррупционный контракт, и часто выявляется не в каком-либо эпизоде, а в целой серии плохо формализуемых событий, в виде некой тенденции. Следовательно, необходимо в анализ ситуации включать помимо единичных кейсов практику, указывающую на наличие в том или ином регионе признаков так называемой институциональной (или системной) коррупции в регионах.

В целях минимизации коррупционных практик на основании выводов данного раздела исследования **рекомендуется:**

1. Проведение уполномоченными по защите прав предпринимателей инициативного качественного мониторинга случаев столкновения предпринимателей с фактами коррупции. В результате мониторинга у уполномоченных появляется более или менее цельная, первичная и оригинальная информация о фактах коррупции, затрагивающих именно предпринимателей данного региона.

2. Инициативность мониторинга предполагает, что уполномоченный не просто обобщает поступившие к нему обращения предпринимателей, но самостоятельно инициирует сбор сведений о фактах коррупции. Возможны различные формы мониторинга, из которых наименее требовательны к финансовым и кадровым ресурсам механизмы сбора обращений и иных данных о фактах коррупции с использованием возможностей сети Интернет.

3. Анализ соцопросов показывает, что принципиально важна регулярность проведения мониторинга. В большом числе случаев только сопоставление результатов по фактам коррупции в течение длительной временной перспективы дает возможность отслеживать случаи институциональной коррупции и обращать на это внимание правоохранительных органов.

4. Уполномоченным по защите прав предпринимателей целесообразно стимулировать проведение комплексных социологических исследований коррупционных практик в регионах.

5. Принципиально важным обстоятельством для получения информации о коррупционных практиках на местах является поддержание прочных контактов с предпринимательскими сообществами отдельных муниципалитетов, муниципальными общественными объединениями, а также средствами массовой информации муниципального уровня. Получение информации только из официальных источников органов местного самоуправления не способствует

формированию релевантной картины коррупционных практик, поскольку последние могут быть заинтересованы в сокрытии соответствующих сведений.

6. Необходимо проводить регулярное сравнение социологических замеров коррупции, затрагивающей предпринимателей, в своем регионе с аналогичными данными из других российских регионов. Таким образом, выявляются наиболее слабые места в противодействии коррупции в данном субъекте РФ и создается основа для заимствования лучших практик из других регионов. При этом важно было бы сформировать единую методику проведения социологических исследований для принципиальной сравнимости их результатов.

7. В силах уполномоченных по защите прав предпринимателей также поддерживать и отстаивать перед органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления необходимость исполнения ими требований российского законодательства о доступе граждан к информации. Исчерпывающее выполнение данных требований часто является базовой информационной основой для проведения анализа деятельности всех публичных институтов региона.

## **7.2 Выводы об особенностях типологии коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей на региональном и местном уровнях, и рекомендации, вытекающие из этой типологии**

### **Выводы:**

1. Систематизация фактических данных о коррупции возможна по множеству критериев, наиболее продуктивными из которых, с точки зрения практических соображений, можно назвать следующие: формальный способ уголовно-правовой квалификации коррупционного акта в уголовном законе; стратегия группового поведения участников коррупционных контактов; характер коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели коррупции; уровень коррупционного риска при осуществлении властных функций (коррупционная опасность функций органов власти); вопросы местного значения, имеющие высокий коррупционный потенциал; индикаторы коррупционного поведения; коррупциогенный фактор нормативного акта; способ эффективного противодействия коррупционному нарушению.

2. Наиболее целесообразно базовую проектную типологию построить на стыке трех рассмотренных выше типологий, одна из которых будет родовой, другая видовой, а третья – промежуточной, упорядочивающей материал видовой типологии в функциональные блоки. Типология, которая особо выделяет деловую коррупцию – это типология по характеру коррупционного взаимодействия в рамках агентской модели. Данная типология является родовой. Видовая типология – это типология коррупции в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения. Промежуточной является типология коррупции в зависимости от принадлежности к перечню коррупционно-опасных функций органов власти.

3. Структура комбинированной типологии коррупции, затрагивающей предпринимателей на региональном и местном уровнях, сформированной на стыке трех указанных типологий, состоит из следующих элементов:

- 1) коррупция при реализации распределительных полномочий органов власти (госзакупки и др.);
- 2) коррупция при организации разрешительной системы ведения бизнеса (создание административных барьеров при оказании государственных и муниципальных услуг, формирование искусственных «входных» условий для допуска на рынок);
- 3) коррупция при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и привлечении к ответственности за нарушения требований закона;
- 4) коррупция при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности;

- 5) «неделовая коррупция», влияющая на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности (политическая, бытовая и проч.)

Представленная структура комбинированной типологии способна уложить в систему практически любой казус, связанный с местной деловой коррупцией. Это позволяет объяснить, таким образом, ее происхождение и направить за поиском решения в нужную область российского законодательства или практики. К несомненным преимуществам данной типологии необходимо отнести и то, что она является достаточно гибкой, в виду своей открытости и разнонаправленности.

4. Каждый из разделов указанной комбинированной типологии может быть пополнен вариантами и разновидностями специфических местных коррупционных практик. Более того, настоящая типология стимулирует наблюдателей и практиков к творческому переосмыслению существующих правил взаимодействия власти и бизнеса, которые по разным причинам не представляются нормальными, даже если на первый взгляд и не нарушают конкретных норм российского законодательства.

В целях минимизации коррупционных практик на основании выводов данного раздела исследования **рекомендуется:**

1. Для получения релевантной картины о практике коррупции, затрагивающей предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей должны вести хорошо организованный учет соответствующих сведений.

2. Для систематической организации данных о коррупционных практиках уполномоченные могли бы использовать предложенную комбинированную типологию. Это позволит избежать дублирования в учете соответствующих фактов коррупции и сравнивать имеющиеся данные с аналогичными сведениями из других регионов, а также сравнивать данные по муниципалитетам в рамках своего региона, не опасаясь серьезных методологических просчетов в оценке реальных событий.

3. Данные о практике коррупции, затрагивающей предпринимателей, уполномоченные могут обрабатывать в зависимости от разных утилитарных задач при исполнении своих служебных обязанностей, основываясь на разных вариациях прикладных типологий коррупции, затрагивающей предпринимателей.

К примеру, обобщение данных на основе типологии, построенной в зависимости от отношения к перечню вопросов местного значения, позволяет сориентироваться в пробелах практики противодействия коррупции в соответствующей области полномочий органов местного самоуправления. Это в свою очередь позволяет почти автоматически идентифицировать конкретные региональные органы власти и органы самоуправления (и их руководителей), отвечающие за эти направления, где антикоррупционная деятельность реализуется наименее эффективно.

Другой пример – типология коррупции в зависимости от вызывающего ее коррупциогенного фактора нормативного акта – позволяет уполномоченному установить недостатки юридической техники, которые эксплуатируются соответствующими органами власти (и их аппаратами), на которые можно обратить внимание руководства субъекта РФ или муниципалитета.

Типология коррупции по эффективному способу противодействия коррупционному нарушению дает возможность уполномоченному составить представление о способах сокращения коррупции, затрагивающей предпринимателей в регионе, о специфическом наборе средств, который позволит редуцировать коррупционную практику. Это в свою очередь позволит уполномоченному выходить с инициативами к руководству регионов и муниципалитетов о совершенствовании антикоррупционных программ и антикоррупционного законодательства.

### **7.3 Общие выводы и рекомендации, вытекающие из оценки характерных коррупционных ситуаций, затрагивающих предпринимателей**

#### **Выводы:**

1. Примеры коррупционных ситуаций, информация о которых получена и обработана в ходе данной фазы проекта, достаточно пропорционально распределяются по основным разделам базовой типологии, что показывает ее высокую достоверность.
2. В ходе сбора данных от уполномоченных по защите прав предпринимателей не были получены четко сформулированные описания коррупционных ситуаций, связанных с заключительным блоком типологии, т.е. так называемой «неделовой коррупцией, влияющей на предпринимателей», хотя информация в анкетах по этому поводу имела место. Следовательно, необходимо усилить в дальнейшем изучение подобных пограничных ситуаций.
3. Типология дает возможность последующего дробления и конкретизации общих типов базовой комбинированной типологии в зависимости от целей лица, проводящего антикоррупционный мониторинг и обобщение данных.
4. Для ориентирования в специфике коррупционных практик требуется проведение регулярных сопоставительных обзоров данных о коррупционных практиках на основе единой методологии в различных субъектах РФ, а также в органах местного самоуправления одного региона (в т.ч. на базе приведенной в докладе типологии).

В целях минимизации коррупционных практик на основании выводов данного раздела исследования **рекомендуется:**

#### **1. В сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровня:**

1. Необходимо повысить открытость, значимость и качество антикоррупционной экспертизы, обеспечив на едином информационном ресурсе публикацию результатов антикоррупционной экспертизы, а также публикацию отчета ответственного за данный нормативный акт органа власти о мерах, принятых в связи с выявлением по результатам экспертизы коррупционных факторов в данном нормативном акте, и изменениях, инициированных в связи с их выявлением.
2. Для каждой сферы предпринимательской деятельности в действующем регулировании должны быть выделены нормативные акты, отдельные положения которых имеют повышенную коррупционную опасность. В отношении данных нормативных актов (их частей) должна быть проведена как антикоррупционная экспертиза, так и оценка регулирующего воздействия.
3. На региональном и местном уровнях необходимо пресекать коррупционную практику издания взамен обжалованных и отмененных нормативных актов в сфере регулирования хозяйственной деятельности новых – идентичного содержания.
4. Необходимо стимулировать возможность участия представителей бизнеса как выразителей интересов общественности в независимой антикоррупционной экспертизе, что допускается Законом об антикоррупционной экспертизе №172-ФЗ<sup>146</sup> (ст. 5). Для этого требуется соблюдение некоторых несложных формальностей<sup>147</sup>. Статус такой экспертизы несколько отличается от экспертизы, проводимой органами прокуратуры или юстиции, однако ее вполне

<sup>146</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2009, N 29, ст. 3609.

<sup>147</sup> Приказ Минюста России от 27.07.2012 N 146 (ред. от 23.06.2016) "Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 N 25085) // "Российская газета", N 197, 29.08.2012.

можно рассматривать как вариант контроля. Если орган власти регулярно не принимает в расчет резонные замечания общественных экспертов относительно дефектности нормативных актов, им можно поставить на вид и обратить на это внимание ту же прокуратуры или СМИ.

## **2. В части совершенствования процедур нормотворчества необходимо проработать вопрос о пресечении практики их формализации и бюрократизации**

Процедуры проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и фактического воздействия (ОФВ) недостаточно проработаны, слишком сложны и перегружены объемом запрашиваемых сведений для проведения регулярной общественной экспертизы многочисленных нормативных актов, а также носят рекомендательный характер и во многих случаях не учитываются, и в этой связи нуждаются в серьезном совершенствовании для достижения целей, для которых они проводятся.

## **3. В сфере имплементации особых механизмов регулирования в сферах с высоким коррупционным риском необходимо**

С целью минимизации проявлений коррупции при формировании системы оценки коррупционных рисков в деятельности государственных и муниципальных служащих, целесообразно изучить возможности применения принципов риск-ориентированного подхода, аналогичных используемым в сфере контрольной-надзорной деятельности в отношении подконтрольных субъектов.

## **4. Меры по минимизации коррупции в действиях должностных лиц**

На основании анализа каждой коррупционной практики необходимо принять меры, направленные на:

1. Противодействие неправомерной правоприменительной практике в уголовно-правовой и контрольно-надзорной сферах (меры по минимизации коррупции в контрольно-надзорной деятельности представлены в отдельном Техническом Документе, подготовленном в рамках настоящего проекта ПРЕКОП II).
2. Обеспечение надлежащего прохождения административных процедур и оказания госуслуг (меры по минимизации коррупции при оказании муниципальных услуг субъектам предпринимательства представлены в отдельном Техническом Документе, подготовленном в рамках настоящего проекта ПРЕКОП II);
3. Пресечение возможностей для ограничения конкуренции, создания необоснованных преференций, манипуляций с размещением заказов на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг (меры по минимизации коррупции при размещении муниципальных заказов представлены в отдельном Техническом Документе, подготовленном в рамках настоящего проекта ПРЕКОП 2).

Многое из данных мер разрабатываются в ходе проводимой административной реформы и реформы контрольно-надзорной деятельности.

## **5. В сфере мотивирования должностных лиц к отказу от коррупционных практик необходимо обеспечить развитие законодательства и практики путем:**

Обеспечения развития гарантий неотвратимости ответственности за различные коррупционные нарушения, то есть за деяния (действия и бездействия), свидетельствующие о ненадлежащем использовании должностных полномочий, которые не могут быть мотивированы интересами государственной (муниципальной) службы и содержащие коррупционные признаки. Указанные гарантии должны предусматривать в том числе использование механизмов общественного контроля со стороны предпринимательских и других общественных объединений, средств массовой информации и прочих общественных институтов

**6. В сфере поддержки прозрачности, подконтрольности и подотчетности деятельности органов власти необходимо:**

1. Обеспечить более жесткий контроль за соблюдением органами власти законодательства об открытости государственных органов и органов местного самоуправления;
2. Развивать новые, более технологичные формы общения с бизнесом и гражданским обществом, новые электронные сервисы;
3. Поддержать идею переработки правового режима служебной тайны и принятия Федерального закона о служебной тайне.

**7. В области налаживания механизмов продуктивного и транспарантного общения власти и предпринимательской среды необходимо ставить вопрос о разработке правовых механизмов для урегулирования процедур лоббистской деятельности.**

**8. В части совершенствования практики государственной и муниципальной службы целесообразно усилить работу по урегулированию конфликта интересов и законодательному снижению стимулов и возможностей для «рентоориентированного поведения» государственных и муниципальных служащих.**

Так, отдельные меры должны быть предприняты для противодействия использованию должностным лицом своих полномочий в условиях конфликта интересов:

- обеспечение публичности решений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов;
- совершенствование способов идентификации действий, свидетельствующих о влиянии конфликта интересов на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей;
- конкретизация мер дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности, а также развитие мер неюридической ответственности (например, методов морального порицания за несоблюдение профессиональных этических кодексов).

Кроме того, целесообразно поднять вопрос о более четком урегулировании в законодательстве запрета на совмещение служебной и иной оплачиваемой деятельности.

## **7.4 Рекомендации о применении превентивных мер по противодействию коррупции, затрагивающей предпринимателей, на основании международного опыта**

### **7.4.1 Антикоррупционное планирование**

В целом в Российской Федерации планирование антикоррупционной деятельности поставлено на прочную основу. Более того, ключевыми документами в текущей российской антикоррупционной реформе являются Стратегия и Планы противодействия коррупции, утверждаемые Президентом РФ. Однако, можно выделить направления, где еще есть потенциал для совершенствования.

Например, было бы полезно разработать следующие дополнительные меры:

- Регулярное проведение социологических исследований по единожды утверждённым критериям с возможностью сравнить результаты ретроспективно, т.е. в некоем продолжительном отрезке времени;
- Создание системы рейтинговой оценки элементов организационной структуры антикоррупционной деятельности, на основании которой к нарушителям управленческой дисциплины применялись бы те или иные меры реагирования. Так, примером может служить региональный российский опыт, который вполне может быть принят на вооружение и развит в упомянутом ключе далее.<sup>148</sup>

### **7.4.2 Механизмы контроля, надзора и предотвращения коррупционных рисков**

Как и в предыдущем случае, российское законодательство широко представлено в части механизмов контроля, надзора и предотвращения коррупционных рисков. Однако на основании международного опыта дополнительно можно было бы рекомендовать следующее:

- Создание публично доступной электронной платформы для выявления конфликта интересов среди должностных лиц местных органов власти путём объединения публичных реестров (баз данных) предприятий (связанных с должностными лицами), транспортных средств, земельных кадастров, деклараций должностных лиц и их родственников, которые можно с легкостью анализировать через поиск по ФИО должностного лица, название или регистрационный код предприятия, земельного участка или транспортного средства, а также с целью осуществления общественного контроля, который мог бы также искать совпадения между базой данных и содержанием загруженного документа, например, повесткой дня, стенограммой заседания, тендерной документацией и тому подобное.<sup>149</sup> Важно, чтобы данная электронная платформа была доступна для использования на безвозмездной основе и без необходимости применения технических и прочих специальных профессиональных знаний представителями общественности;
- Разработка и внедрение в бизнес-среду специальных антикоррупционных трудовых или гражданско-правовых договоров (или специальных антикоррупционных разделов таких договоров – стандартных антикоррупционных оговорок), не подписание которых является основанием отказа в трудоустройстве. Данный договор налагает на работника обязанность не принимать и не предлагать взятки другим лицам. За нарушение этого договора работодатель (как в бизнес-среде, так и в муниципальных и региональных органах власти) имеет право уволить работника, поставив специальную отметку в личном деле и характеристике.<sup>150</sup>

### **7.4.3 Создание благоприятной бизнес-среды**

В этой части антикоррупционных мер было бы полезно обеспечить создание специализированных, либо некое развитие уже созданных в России Многофункциональных центров для нужд российского бизнеса<sup>151</sup> с предоставлением широкого спектра услуг юридическим лицам и предпринимателям<sup>152</sup>, которые бы предоставляли услуги по гораздо более широкой номенклатуре сервисов, нежели сегодня, в частности, по таким направлениям, как:

- поиск земельных участков и зданий, пригодных для ведения бизнеса;
- предоставление информации о закупках;
- предоставление информации о формах и условиях финансовой поддержки кредитными организациями;
- предоставление информации о мерах государственной поддержки и программах поддержки малого и среднего бизнеса на местном уровне;
- разработка проектов бизнес-планов;
- товарная и правовая экспертиза;
- оценка бизнеса и рисков;
- юридическое сопровождение бизнеса с учетом особенностей законодательства в конкретном регионе и муниципалитете;
- страхование имущества физических и юридических лиц;
- прием заявок на участие в конкурсном отборе на предоставление субсидий;
- организация получения займов;
- проведение консультаций по противодействию коррупции в рамках корпоративных структур юридических лиц.

#### 7.4.4 Антикоррупционная деятельность бизнеса

Поскольку пассивное ожидание решения проблем бизнеса государством не всегда является удачной стратегией, можно было бы предложить представителям российского бизнеса переоценить свой вклад в противодействие коррупции в России, сделав его более проактивным. Это соображение касается не только тех обязательств, которые накладывает на бизнес законодательство, связанное с недопущением совершения актов коррупции вроде Уголовного кодекса или Кодекса об административных правонарушениях. Речь идет о целенаправленных и хорошо осознанных действиях, связанных с активным противостоянием коррупции.

В этом смысле можно было бы рекомендовать в рамках индивидуальной активности и коллективного действия предпринимательских союзов сделать ставку на следующие направления противоборства коррупции со стороны бизнеса, которые дают устойчивый эффект в зарубежной практике:

- последовательная защита своих прав в суде, активное сотрудничество с правоохранительными органами (включая полицию, прокуратуру, ФСБ);
- активная коммуникация со специализированными институтами, обеспечивающими правозащитную поддержку предпринимателей, прежде всего, с уполномоченными по защите прав предпринимателей;
- последовательная реализация общих посылов российского антикоррупционного законодательства в части формирования корпоративной культуры антикоррупционного комплаенс-контроля;
- инициирование формирования корпоративной культуры, связанной с поддержкой заявителей о коррупции (whistleblowers), которые могли бы стать не отверженными

<sup>148</sup> В частности, в Ульяновской области имеет место формирование специализированных рейтингов открытости и доступности деятельности органов государственной и муниципальной власти в процессе общения с предпринимательским сообществом. См.: «[Ульяновская область на федеральном экспертном уровне признана регионом лидером в реализации антикоррупционных мер](http://www.anticorrupt-ul.ru)» <http://www.anticorrupt-ul.ru>, 31.07.2017

<sup>149</sup> «[Отныне житомирские могут узнать, каким бизнесом владеют депутаты городского совета](http://zhzh.info)», <http://zhzh.info>, 26.04.2017

<sup>150</sup> «[В Дании установили забавный памятник коррупции](http://hyser.com.ua)», В.Дедей, <http://hyser.com.ua>, 30.04.2017

<sup>151</sup> «[Первый в Ивановской области МФЦ для бизнеса откроют до конца текущего года](http://tass.ru)» <http://tass.ru>, 03.05.2017

<sup>152</sup> «[На круглом столе в ВТПП обсудили инструменты предотвращения коррупции](http://volgogradccci.ru)» <http://volgogradccci.ru>, 23.05.2017

в российском бизнесе, а найти профессиональное признание в бизнес сообществе и структурах гражданского общества;

- проведение собственных инициативных исследований и мониторинга сайтов органов власти на предмет конфликта интересов и правильности составления деклараций о доходах и расходах;
- проактивная поддержка гласности в вопросах антикоррупции, в том числе путем финансирования независимых средств массовой информации, просветительских и информационных веб-сайтов, поддержка блогеров и прочих независимых источников информации;
- развитие коллективного антикоррупционного действия в виде создания и финансирования правозащитных некоммерческих организаций (в том числе антикоррупционных общественных приемных);
- проведение более интенсивной инициативной экспертной работы (например, в России этого можно добиться путем участия в проведении общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также в процедурах оценки регулирующего воздействия);
- поддержка и финансирование рекламно-информационных и просветительских акций в виде распространения учебно-методической литературы, поддержки антикоррупционных исследований, организации конкурсов для молодежи (информационные видеоролики, мультфильмы, агитационные стикеры о коррупции в больницах, школах, детских садах, в сфере ЖКХ, транспортной системе и т.д.)
- и другие формы более активного включения бизнеса в общественную работу по противодействию коррупции, в том числе посредством тех организационно-правовых механизмов, которые уже созданы в России (сотрудничество с общественными структурами вроде Общероссийского народного фронта, использование существующих на сайтах органов власти сервисов вроде тревожных кнопок, инициатив «Сообщи о коррупционере» и т.д.)

#### **7.4.5 Восполнение основных институциональных пробелов в построении перспективной российской антикоррупционной инфраструктуры**

Рейтинг наиболее популярных средств противодействия коррупции в опросе уполномоченных по защите прав предпринимателей показывает высокую корреляцию прежде всего с инструментами антикоррупционной стратегии устранения условий для коррупции, а также мер по развитию общественного активизма и открытости, и, в несколько меньшей степени, – в отношении усиления механизмов ответственности, точнее - в отношении механизмов, гарантирующих неотвратимость ответственности (см. подробнее об итогах опроса уполномоченных по защите прав предпринимателей в разделе 3.2.2.). Многие из этих направлений получили основательное развитие в текущем российском праве. В первую очередь, это касается специализированного антикоррупционного законодательства, которое формирует правовые основы урегулирования конфликта интересов, процедуры декларирования доходов и расходов должностных лиц, порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов и т.д. Не менее развиты такие направления реализации антикоррупционных мер, как обеспечение прозрачности деятельности органов власти, правовые основы деятельности средств массовой информации и многие другие. В некоторых случаях российское законодательство, так или иначе связанное с противодействием коррупции, оказывается с формальной точки зрения даже более полным, цельным и детальным в сравнении с целым рядом зарубежных национальных моделей. В такого рода аспектах в России стоит основное внимание уделить не столько вопросам реформирования законодательства, сколько проблемам совершенствования правоприменительной практики.

Однако в российском законодательстве по-прежнему имеют место серьезные недоработки, которые подрывают устойчивость долгосрочных результатов текущей российской антикоррупционной реформы. В ряде случаев в зарубежной практике они имеют системообразующий характер, поэтому отсутствие правовых механизмов данных антикоррупционных мероприятий могут быть названы институциональными пробелами. Необходимо обратить внимание, по меньшей мере, на три следующих наиболее очевидных пробела: отсутствие четкой правовой основы регулирования лоббизма, отсутствие механизмов поддержки заявителей о коррупции, а также отрицание необходимости формирования независимого антикоррупционного органа высокого политического уровня.

### **Регулирование лоббизма**

Хорошо известно, что в странах Совета Европы и в других странах мира не существует единой модели правового регулирования лоббистской деятельности. В государствах общего права можно встретить последовательное и хорошо представленное законодательство о лоббизме во главе с большим тематическим законом, в то время как в государствах континентального права часто лоббистская практика регулируется дискретно, в том числе на подзаконном уровне без привычной для стран этого типа позитивистской строгости и последовательности. При этом регулирование здесь отталкивается зачастую от норм регламентов представительных и исполнительных органов власти, регулирующих работу с обращениями граждан, и часто не нуждается для этого в использовании термина «лоббизм». Между тем, в мире имеют место и другие национальные правовые модели, которые еще не сформировали окончательно своего однозначного отношения к регулированию лоббизма, несмотря на признание очевидного факта существования лоббистской деятельности. К числу таких национальных моделей принадлежит и российская правовая система.

Проблематика лоббизма встает на повестке российской политико-правовой дискуссии с начала 1990-х гг. Считается, что Государственная Дума пыталась урегулировать деятельность «групп давления» по меньшей мере четыре раза с момента своего образования<sup>153</sup>. В антикоррупционных планах действующего Президента РФ вопрос об актуальности проработки модели правового регулирования лоббизма в России поднимался дважды<sup>154</sup>, однако из последних президентских антикоррупционных планов данный пункт выпал.

Несмотря на наличие разных позиций в отношении вопроса о правовом регулировании процедур отстаивания частных интересов в органах власти, нельзя не признать факт того, что явление это в российской практике существует. Разумеется, оно сильно поменяло формы с 1990-х гг. и вынуждено подстраиваться под специфику текущей политической инфраструктуры, в том числе посредством монополизации рынка лоббистских услуг и его бюрократизации. Однако это совсем не означает, что российская политико-правовая наука не может подобрать необходимый алгоритм для правового решения этой проблемы. Очевидно, что необходимо поставить и удерживать на пике внимания такую задачу.

Зарубежный опыт показывает, что лоббистские практики, если и не могут быть искоренены полностью, то, по меньшей мере, вполне могут обрести цивилизованные формы и перестать влиять на легитимность важных государственно-властных решений<sup>155</sup>. Поэтому снимать с повестки вопрос о правовом регулировании лоббизма нельзя, без него не будут ясны правила игры для бизнеса, что делает его систематически непредсказуемым и ориентированным лишь на краткосрочные задачи. Можно согласиться со скепсисом в отношении того, что системное

---

<sup>153</sup> Старостина И.А. Конституционно-правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом // Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 183-184.

<sup>154</sup> Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 (ред. от 19.03.2013) "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 19.03.2012, N 12, ст. 1391; Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 (ред. от 15.07.2015) "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы" // "Собрание законодательства РФ", 14.04.2014, N 15, ст. 1729.

<sup>155</sup> См., например: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40)

решение вопроса о лоббизме, которое бы действовало для всех без исключения игроков, в том числе крупного бизнеса, в ближайшем будущем маловероятно. Но, возможно, и не стоит пока ставить настолько амбициозной цели, урегулировав вопросы лоббистской деятельности в определенном предметном сегменте рынка или в отношении определенного типа органов власти, либо вовсе проведя контролируемый эксперимент в ряде российских регионов. Это позволит начать официальную практическую работу в этом направлении, привыкнуть к терминологии, запустить механизм практической отработки правовых велений, касающихся лоббизма, попытаться адаптировать приемлемую зарубежную практику.

Возможной стратегией поиска модели регулирования лоббизма могло бы стать использование на федеральном уровне уже наработанного в субъектах РФ опыта. По итогам изучения лучших региональных попыток формирования правовой модели регулирования и организации практики правомерного лоббизма в перспективе может быть сформирован некий универсальный вариант регулирования, пригодный для федерального уровня. Примером подхода к регулированию лоббизма может быть опыт Краснодарского края, который включил специальную главу в региональный закон, организующий правотворческую деятельность.<sup>156</sup>

Следующий вариант движения в поиске формата регулирования лоббизма в России может быть связан с постепенным внедрением механизма взаимодействия бизнеса и власти через внесение изменений в профильные антикоррупционные законы. К числу заслуживающих внимания сюжетов принадлежит разработанный Министерством экономического развития РФ, но так и не внесенный в Думу законопроект, предполагающий изменения Федерального закона «О противодействии коррупции», Федерального закона «О государственной гражданской службе» и ряда других законов в связи с урегулированием процедуры представления сведений об участии государственных гражданских и муниципальных служащих во встречах с гражданами, представляющими интересы общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, а также их уполномоченных представителей.<sup>157</sup> Принятие подобного законопроекта не решило бы комплексную проблему правового регулирования лоббизма в России, но смогло бы открыть дорогу к постепенному построению и совершенствованию законодательства о лоббизме.

Наконец, еще один организационный подход к урегулированию лоббистской деятельности в России можно было бы реализовать посредством имплементации в национальную правовую систему Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 22 марта 2017 г. CM/Rec(2017)2 «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений»<sup>158</sup>, которая определяет довольно мягкую модель правового режима лоббистской деятельности, основанную на регистрации лоббистов и их открытости для общественности.

Так или иначе, будет ли отдан приоритет одной или другой модели, либо будет другой альтернативный путь для урегулирования лоббистской деятельности, но без четкого разрешения вопросов о процедурах формального и неформального взаимодействия представителей власти и бизнеса в России нельзя решить таких ключевых проблем развития модели управления экономикой, как разрыв системных латентных коррупционных связей в российском государственном аппарате, снижение угроз скрытой монополизации отдельных товарных

---

<sup>156</sup> Например, глава 7 «Лоббизм в правотворчестве края» в Законе Краснодарского края от 06.06.1995 N 7-КЗ (ред. от 29.04.2016) "О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края" (принят ЗС КК 26.05.1995), который среди прочего предусматривает механизм аккредитации лоббистов – официальных представителей общественных объединений – при правотворческих органах края.

<sup>157</sup> Проект Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей" (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.12.2014) // СПС Консультант Плюс.

<sup>158</sup> Рекомендация N CM/Rec(2017)2 Комитета министров Совета Европы "О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений" (Вместе с "Руководящими принципами по разработке политики на национальном уровне...", "Пояснительным меморандумом...") (Принята 22.03.2017 на 1282-ом заседании представителей министров) // СПС Консультант Плюс.

рынков и нанесения вреда рыночной конкуренции, ликвидация очагов культуры рентоориентированности государственных должностных лиц и т.п..

### **Поддержка заявителей о коррупции**

В последнее время в России начинают развиваться официальные инициативы, связанные с защитой заявителей о коррупции. Решение этой проблемы является обязательным пунктом в антикоррупционных реформах большинства развитых стран. Трансперенси Интернешнл не раз обращала внимание на необходимость принятия комплексного законодательства по защите заявителей в своих рекомендациях, адресованных российским властям. Начинает появляться и качественная научная литература, популяризирующая эту проблему для широкой научной общественности<sup>159</sup>.

По всей видимости, если проблема правовой защиты лиц, отстаивающих общественные антикоррупционные интересы, и не начинает находить серьезную политическую поддержку в России, то, по крайней мере, отношение к ней становится более сложным, чем традиционное примитивное восприятие информаторов как «доносчиков».

В России имеет место очень много фоновых проблем, осложняющих внедрение механизма защиты заявителей: влияние номенклатурной служебной этики, исторического прошлого, когда люди на основании ничем не обоснованных анонимных доносов порой подвергались унижениям, репрессиям и осуждениям, возможность использования защитных механизмов не по назначению (например, в бюрократической борьбе за должности или из страха быть уволенным), отсутствие укорененной общественной культуры доверия к правительству, которая требуется для деятельности заявителей.

Очевидно, что в России реализация антикоррупционных механизмов информирования об актах коррупции будет гораздо более проблематичной, чем в более определенных с точки зрения стандартов публичной этики европейских правовых порядках, в особенности в странах Северной Европы и Северной Америки. Однако этот механизм необходим, он нужен хотя бы для того чтобы привить привычку рефлексии государственных и муниципальных служащих в отношении требуемого законом поведения и оценки практики государственной службы. Вводить его стоило бы с большой осторожностью и последовательно, тщательно анализируя текущую ситуацию и устраняя неизбежные ошибки.

В этом смысле можно только приветствовать соответствующие законодательные инициативы. В частности, это касается и законопроекта, внесенного в 2017 г. в Государственную Думу. Он представляет собой не комплексный самостоятельный закон, а небольшое дополнение (статья 9.1) в базовый российский Закон о противодействии коррупции 2008 г. №273-ФЗ<sup>160</sup>, которое позволяет информирующему о коррупционных актах лицу контролировать рассмотрение его обращения в органе власти, содержит гарантии от увольнения, закладывает ряд других механизмов, в том числе создает основу для постепенного внедрения более развитой системы процедур защиты заявителей, обозначенных на общеевропейском уровне<sup>161</sup>.

### **Независимое антикоррупционное агентство**

Вопрос о так называемом независимом антикоррупционном агентстве, как он обозначается в литературе, является актуальным отнюдь не для тех государств, где обнаруживается недостаток

---

<sup>159</sup> См., например: Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, А.Ю. Заксон и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: ИЗиСП, 2016. 144 с.

<sup>160</sup> Проект Федерального закона N 286313-7"О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях", был разработан Министерством труда и социальной защиты РФ, внесен Правительством РФ в Думу 13 октября 2017.

По состоянию на 1 июля 2018 г. в силе осталось решение Совета Государственной Думы от 9 апреля 2018 г. о переносе рассмотрения законопроекта. См.: URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/286313-7> (дата обращения - 1 июля 2018 г.).

<sup>161</sup> Protection of whistleblowers. [Recommendation CM/Rec\(2014\)7](#) adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum. URL: [www.coe.int](http://www.coe.int)

в органах власти, имеющих те или иные полномочия по раскрытию коррупционных правонарушений. Главная задача государственного органа такого типа заключается в том, чтобы рассматривать вопросы коррупции невзирая на лица, без всяких скидок на статус коррупционеров. В странах с недостаточно развитой политической культурой постановка вопроса о привлечении фигур такого рода без прямого поручения или согласия высшего политического руководства государства со стороны подобного органа обычно рассматривается как посягательство на устои государственности, что не способствует решению проблемы системной коррупции.

В настоящее время Российская Федерация находится на пути преодоления традиционалистской постсоветской бюрократической культуры, признавая важность решения проблемы коррупции в верхних эшелонах власти. Это вытекает в том числе из факта подписания авторитетных международных соглашений, например, Декларации Большой восьмерки о борьбе с коррупцией на высоком уровне 2006 г.<sup>162</sup>, а также из реальной практики привлечения к ответственности за коррупционные преступления должностных лиц уровня губернаторов и федеральных министров. Нет сомнений, что серьезный настрой в разрешении беспокоящей сегодня международную общественность проблемы так называемой «большой коррупции» (grand corruption) будет сохранен в России и в дальнейшем.

Система российских органов власти, которые так или иначе связаны с противодействием коррупционными преступлениями, довольно обширна. К числу таких инстанций стоит отнести:

- Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией и соответствующее управление в структуре Администрации Президента РФ, которые формируют антикоррупционную политическую повестку и обеспечивают среди прочего контроль за соблюдением норм об урегулировании конфликта интересов в системе высших должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и других органов;
- Органы прокуратуры Российской Федерации, Следственный комитет РФ, Федеральная служба безопасности, которые обеспечивают расследования коррупционных преступлений, а также формируют обвинительную базу для судебного осуждения коррупционеров;
- Министерство юстиции РФ, поддерживающее, в частности, направление международного антикоррупционного сотрудничества;
- Министерство труда и социальной защиты РФ, на которое возложена обязанность формировать методологическую базу во многих аспектах текущей антикоррупционной реформы в секторе государственной службы;
- Росфинмониторинг, который реализует контрольные и проверочные мероприятия в отношении сомнительных финансовых операций;
- Счетная палата РФ, обеспечивающая контроль за законностью расходования средств федерального бюджета;
- и другие государственные органы, которые вправе ставить при реализации своих контрольных функций перед соответствующими органами власти вопрос о привлечении к ответственности за коррупционные нарушения (например, Государственная Дума и Совет Федерации, Уполномоченный по правам человека РФ), а также общественно-государственные формирования (например, Общественная палата РФ, Общероссийский народный фронт и др.).

---

<sup>162</sup> См., например: <http://docs.pravo.ru/document/view/32945951/43700043>

Расширенная система органов, причастных к решению проблемы коррупции характерная и для многих других стран, что связано с особенностями коррупционной преступности, которая пронизывает все секторы хозяйствования и уровни публичной власти. Между тем, остается актуальным вопрос о том, какой именно из этих органов власти несет ответственность за координацию деятельности других органов власти и отчитывается за комплексную реализацию антикоррупционной политики перед народом и высшими органами власти.

В зарубежных странах не существует единообразного подхода к формированию и определению места в организационной иерархии ключевого антикоррупционного органа. Среди моделей специализированных институтов по борьбе с коррупцией выделяются:

- а) Модель многоцелевых агентств по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов. Данную модель принято идентифицировать с Независимой комиссией против коррупции Гонконга и Бюро по расследованию коррумпированной деятельности Сингапура (сегодня воспринята в Литве, Латвии, Австралии, Ботсване, Уганде и др.
- б) Отделы по борьбе с коррупцией в системе правоохранительных органов. Учреждения, созданные в соответствии с этой моделью функционируют в Норвегии, Бельгии, Испании, Хорватии, Румынии, Венгрии и т.д.
- в) Институты по предупреждению коррупции, разработке политики и координации. Данная модель охватывает институты, которые выполняют одну или несколько превентивных функций: исследование коррупции как социального явления, выявление факторов, способствующих коррупции, мониторинг и координация мероприятий по исполнению антикоррупционных программ и планов действий, пересмотр и подготовка правовых актов в этой сфере; контроль в сфере конфликта интересов и декларирования имущества государственными служащими, выработка и внедрение кодексов этики; содействие в проведении образовательных мероприятий; консультирование по вопросам этики на государственной службе; поддержка международного сотрудничества и мер по взаимодействию с гражданским обществом и др. Подобные органы созданы во Франции (Центральная служба по предупреждению коррупции – СЦПК), США (Управление по правительственной этике), Болгарии (Комиссия по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией) и др.<sup>163</sup>

Какая же модель центрального антикоррупционного органа будет оптимальная для Российской Федерации? На наш взгляд оптимальный вариант лежит где-то на стыке координирующего политического органа (модель «в») и многоцелевых агентств по борьбе с коррупцией (модель «а»).

В настоящее время задачи практической антикоррупционной работы и выработки единой антикоррупционной политики в значительной степени решают упомянутые выше структуры, ассоциирующиеся с Администрацией Президента РФ: Совет и Управление. Однако, первый является полуобщественным формированием при Президенте РФ, составленным из высших должностных лиц, другой, наоборот, является непубличной, аппаратной бюрократической структурой. Дальнейшее развитие их функционала в направлении концентрации полномочий в области российской антикоррупционной политики и практики вряд ли возможно при сохранении их статуса. Поэтому можно считать целесообразным движение в направлении формирования многоцелевого агентства (в российской нормативной терминологии, скорее речь пойдет о создании «службы», а не «агентства») по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов, которому удалось сохранить высокий политический статус, характерный для нынешних президентских антикоррупционных структур. При этом для обеспечения независимости данного органа важно обеспечить такую основу его формирования, которая гарантировала бы отсутствие всякой возможности повлиять на его решения любым

---

<sup>163</sup> См. подробнее Доклад ОЭСР: Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии.

должностным лицам, например, с создания участием парламента или на паритетной основе высшими органами власти.

Иными словами, главной задачей является вовсе не выбор какой-либо модели построения антикоррупционных органов. Необходимо в целом переосмыслить место проблемы коррупции в существующей системе отношений. Если коррупция системна и поражает всю государственную инфраструктуру, пронизывает все ветви власти, то следует в первую очередь позаботиться именно о качестве независимости данного органа. При этом если в той или иной стране существуют сомнения ученых и аналитиков в отношении последовательности реализации принципа разделения властей, то даже с внешними формальными атрибутами независимости такой орган не будет достигать цели эффективного противодействия проявлениям «большой коррупции» (*grand corruption*). Следовательно, вопрос о независимости центрального антикоррупционного органа должен быть помещен в контекст гарантирования ключевых конституционных принципов, в первую очередь, принципа разделения властей, и рассматриваться неотрывно от него.

Приведенные в данном разделе выводы, рекомендации, меры и перечень международных антикоррупционных практик и превентивных мер позволяют, на взгляд представителей экспертной группы Совета Европы, работавшей над настоящим Техническим документом сузить пространство для развития коррупционных практик, затрагивающих предпринимателей.

Приведенные рекомендации по противодействию коррупции касаются как комплексных, инфраструктурных проблем организации российской власти в ее взаимодействии с бизнесом (в части, например, урегулирования вопросов лоббизма или исключения стимулов для развития рентаориентированного поведения в российском законодательстве о государственной службе), так и прикладных вопросов практики деятельности российских предпринимателей (например, проведение инициативного мониторинга официальных ресурсов органов власти на предмет соблюдения служащими законодательства о декларировании доходов и расходов или урегулировании конфликта интересов).

## 8 ПРИЛОЖЕНИЯ

### 8.1 ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. Первичная анкета для опроса региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (использовалась на первой стадии проекта (декабрь 2016 – январь 2017 г.))

#### АНКЕТА

В рамках проведения исследования «Виды коррупции, затрагивающие предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне» по Проекту Совета Европы «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II – прошу Вас направить ответы на перечисленные вопросы в период 26 декабря - 13 января.

**1. С какими проблемами, порождаемыми корыстным использованием должностными лицами органов власти своих полномочий, предприниматели сталкиваются в регионе, в том числе на муниципальном уровне? (перечислить все выявленные проблемы в различных сферах в порядке убывания – от наиболее распространенных к наименее распространенным).**

В ответе не следует указывать все проблемы, с которыми предприниматели обращаются к уполномоченному, а только те, которые, по Вашему мнению, связаны с использованием должностными лицами своих полномочий в корыстных целях.

**2. Для каких органов власти характерны перечисленные коррупционные практики (с краткими примерами):**

- 1) При подготовке нормативных /подзаконных актов:
  - a. включение избыточных требований к бизнесу,
  - b. установление регуляторных норм в интересах узких групп бизнеса,
  - c. частая смена порядка прохождения административных процедур.
- 2) Избыточные требования в правоприменении:
  - a. при контроле-надзоре,
  - b. согласованиях и разрешениях,
  - c. в уголовно-правовой сфере,
  - d. в иных сферах.
- 3) Принятие властных решений в условиях конфликта интересов.
- 4) Иные проявления давления на бизнес с целью получить взятки, отступные
- 5) Создание административных барьеров, волокита, сложные процедуры
- 6) Создание иных препятствий для осуществления предпринимательской деятельности с целью получения взяток,
- 7) Действия, направленные на устранение конкурентов в интересах отдельных компаний,
- 8) Предоставление преимуществ, преференций и льгот отдельным компаниям,
- 9) Действия (в интересах третьих лиц или в своих интересах), направленные на завладение имуществом предпринимателя или его бизнесом.

При подготовке ответа прошу указывать наименование органа власти или нескольких органов власти, реализующих коррупционную практику. Это могут быть как органы власти всех уровней, в том числе территориальные органы ФОИВ, а также государственные

(муниципальные) унитарные предприятия (контрольно-надзорные, правоохранительные и суды, органы, занимающиеся процедурами закупок и конкурсов, оказанием государственных и муниципальных услуг, выдачей разрешений и согласований).

**3. В каких сферах предпринимательской деятельности «правила игры» определяют коррупционные практики (с примерами кейсов) – например:**

- 1) строительство;
- 2) ЖКХ и тарифы;
- 3) розничная торговля, в том числе нестационарная торговля (схемы дислокации объектов);
- 4) общественное питание;
- 5) пассажирские перевозки;
- 6) отходы, вывоз мусора;
- 7) размещение наружной рекламы;
- 8) иное.

*Также прошу обратить внимание на проблемы в сферах бизнеса, имеющего региональную специфику (например, рыболовство, лесозаготовки, сельхозпроизводство, туризм и др.).*

*Большая просьба иллюстрировать ответы кратким изложением кейсов!*

**8.2 ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. Анкета для опроса региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (использовалась на второй стадии проекта (июнь-июль 2017 г.)**

**АНКЕТА**

В рамках проведения исследования «Виды коррупции, затрагивающие предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне» по проекту Совета Европы «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II просим Вас дать ответы и комментарии на перечисленные вопросы, основывающиеся на Вашей практике.

**1. Место проблемы коррупции в развитии бизнеса на местном уровне**

**Наиболее серьезные, проблемы развития бизнеса в Вашем регионе (в особенности на муниципальном уровне) (крайне существенная и системная проблема – 3 балла; достаточно большая проблема – 2 балла, незначительная проблема – 1 балл; не проблема - 0 баллов)**

1.	Текущий экономический кризис и международные санкции	
2.	Низкая покупательная способность населения	
3.	Высокий уровень налогов	
4.	Высокие тарифы (на электричество, воду, газ, и т.д.)	
5.	Высокие ставки по кредитам	
6.	Слишком высокая конкуренция	
7.	Неблагоприятная криминальная ситуация	
8.	Монополизм или агрессивные стратегии крупного бизнеса	
9.	Постоянные проверки предпринимателей	
10.	Сложное законодательство	
11.	Частые изменения в законодательстве	
12.	Неразвитая культура потребления у населения	
13.	Отсутствие или неэффективность общественных структур по поддержке предпринимателей	
14.	Наличие дешевых зарубежных аналогов продукции	
15.	Собственно коррупция (взятки, откаты, злоупотребление полномочиями и т.д.)	
16.	Иное:	
17.	Иное:	
18.	Иное:	

**2. Идентификация коррупционных секторов и практик**

**а. Наиболее уязвимые для коррупции виды бизнеса в регионе на местном уровне (коррупция в этой сфере системна – 3 балла; высокий уровень коррупции – 2 балла, уровень коррупции незначителен – 1 балл; коррупции нет - 0 баллов)**

1.	Строительство	
2.	ЖКХ	
3.	Розничная торговля	
4.	Общественное питание	
5.	Пассажирские перевозки и складское хранение	
6.	Отходы, вывозмусора	
7.	Размещение наружной рекламы	
8.	Использование натуральных ресурсов (лесное хозяйство, рыболовство и т.д.)	
9.	Связь, телекоммуникации и оборудование	
10.	Отдых, отели, рекреация	
11.	Сельское хозяйство	

12.	Мелкое и кустарное производство	
13.	Иное:	
14.	Иное:	
15.	Иное:	

**б. Виды деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наиболее подверженные коррупции в данном регионе на местном уровне (коррупция в этой сфере системна – 3 балла; высокий уровень коррупции – 2 балла, уровень коррупции незначителен – 1 балл; коррупции нет - 0 баллов)**

1.	Госзакупки регионального и местного уровня	
2.	Закупки для муниципальных нужд	
3.	Получение разрешительной документации	
4.	Государственные услуги	
5.	Муниципальные услуги	
6.	Контрольно-надзорная деятельность и санкции	
7.	Вынесение судебных решений	
8.	Принятие нормативных актов, стимулирующих коррупционные практики	
9.	Иное:	
10.	Иное:	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

**с. Виды коррупционных проблем, практик и ситуаций, которые можно считать наиболее распространенными и опасными в Вашем регионе на местном уровне (случается постоянно, системно – 3 балла; часто встречается – 2 балла, иногда имеет место – 1 балл; не встречается - 0 баллов) (подробной опрос о коррупционных практиках в регионе см. в Приложении)**

**(а) Правила ведения бизнеса и принятия решений**

1.	Намеренное установление сложных правил запуска нового бизнеса	
2.	Усложнение практики согласований, разрешений и проч. при открытии и ведении бизнеса	
3.	Принятие нормативных актов в интересах определенных игроков локального рынка	
4.	Проявление избирательного подхода чиновников к толкованию правовых норм в отношении контроля, надзора, выдачи разрешительных документов	
5.	Явная необъективность решений административных органов и контрольно-надзорных органов, правоохранительных органов и судов	
6.	Создание льгот, каких-либо выгод отдельным фирмам и предпринимателям	
7.	Вымогательство взятки при получении разрешительных документов	
8.	У должностных лиц, их родственников и их деловых партнёров есть фирмы и предприятия, которые тоже претендуют на госзакупки или конкурируют в сфере бизнеса	
9.	Иное:	
10.	Иное:	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

**(б) Закупки и распределение государственных и муниципальных ресурсов**

1.	Проведение торгов в непрозрачных условиях	
2.	Давление с целью заставить выбрать «нужных» поставщиков или заказчиков продукции	

3.	Требование «откатов»	
4.	Отказ от проведения торгов при отсутствии «выгодных предложений» для их организаторов	
5.	Распределение ресурсов для обеспечения местного хозяйства (не требующее проведения торгов) в непрозрачных условиях либо связанное с проявлением односторонних предпочтений	
6.	Распределение государственных и муниципальных ресурсов происходит среди фирм и предприятий, принадлежащих должностным лицам данного муниципалитета, их родственникам или их деловым партнёрам	
7.	Иное:	
8.	Иное:	
9.	Иное:	
10.	Иное:	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

**(в) Вовлечение власти в коммерческую деятельность, сращивание власти с бизнесом; покровительство отдельным фирмам и предпринимателям**

1.	Частным бизнесом на местном уровне руководят чиновники и/или депутаты федеральных органов власти или их родственники	
2.	Частным бизнесом на местном уровне руководят чиновники и/или депутаты региональных органов власти или их родственники	
3.	Частным бизнесом на местном уровне руководят муниципальные чиновники и/или депутаты или их родственники	
4.	Протекционизм «своим» или подконтрольным фирмам	
5.	Систематическое покровительство чиновников отдельным фирмам и предпринимателям за некие встречные бонусы	
6.	Участие чиновников в управлении государственными компаниями (членство в советах директоров, наблюдательных советах и т.д.)	
7.	Участие чиновников в борьбе за собственность на стороне «своих» фирм	
8.	Систематическое невыполнение требований по предотвращению конфликта интересов государственных и муниципальных служащих	
9.	Частое вынесение сомнительных решений Комиссиями по урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти и местного самоуправления	
10.	Рейдерство со стороны конкурентов, поддерживаемое покровителями из органов власти	
11.	Иное:	
12.	Иное:	
13.	Иное:	
14.	Иное:	
15.	Иное:	

**(г) Политический процесс и культура сотрудничества**

1.	Практика перехода предпринимателей во власть для защиты своего бизнеса	
2.	Просьбы о «добровольных» взносах в различные фонды, создаваемые властями (в т.ч. на выборы, на праздники)	
3.	Вовлечение предпринимателей в государственно-частные партнерства, в совместные проекты	
4.	Создание препятствий для общения чиновников с предпринимателями	
5.	Подавление правозащитной деятельности предпринимателей	
6.	Закрытость органов местного самоуправления для граждан и предпринимателей, регулярное невыполнение требований по обеспечению доступа к информации	

7.	Избегание опубликования деклараций о доходах и расходах	
8.	У предпринимателей нет возможности встретиться с должностными лицами муниципальной или региональной власти	
9.	На уровне муниципальной или региональной власти не созданы общественные консультативные советы	
10.	Интернет ресурс муниципальной или региональной власти не способствует информированности предпринимателей и развитию предпринимательской деятельности	
11.	Иное:	
12.	Иное:	
13.	Иное:	
14.	Иное:	
15.	Иное:	

### 3. Способы защиты от коррупции

**Каковы наиболее эффективные на Ваш взгляд средства защиты прав и интересов предпринимателей в Вашем регионе, особенно на местном уровне (максимально эффективно – 3 балла; достаточно эффективно – 2 балла, механизм иногда работает – 1 балл; механизм совершенно не работает - 0 баллов)?**

1.	Обращение в суд	
2.	Обращение в прокуратуру и другие федеральные надзорные органы	
3.	Жалобы в администрацию субъекта РФ / губернатору	
4.	Жалобы руководителям органов местного самоуправления	
5.	Жалобы вышестоящему руководству	
6.	Обращение в общественную палату региона	
7.	Обращение в СМИ	
8.	Обращения в общероссийские предпринимательские и иные общественные организации (Общероссийский народный фронт, Опора России, Деловая Россия и т.д.)	
9.	Инициативное объединение с другими бизнесменами в ассоциации, создание ассоциаций по защите своих прав	
10.	Создание экспертных советов предпринимателей при законодательных и исполнительных органах власти для проведения экспертиз их решений и разработки рекомендаций, касающихся бизнеса	
11.	Активное участие предпринимателей в общественных советах при органах власти	
12.	Продвижение представителей бизнеса в органы власти для защиты интересов предпринимателей	
13.	Финансирование инициативных образовательных, воспитательных антикоррупционных проектов в СМИ, наружной рекламе	
14.	Активное участие в обсуждение проблем предпринимателей в социальных сетях и блогосфере	
15.	Открытие, вывод, перевод своего бизнеса в другой регион или в другой муниципальный район	
16.	Иное:	
17.	Иное:	

18.	Иное:	
19.	Иное:	
20.	Иное:	

#### **4. Антикоррупционные инициативы**

**Какие государственные, муниципальные, общественные антикоррупционные программы по очищению бизнеса от коррупционных практик существуют (имели место, либо, наоборот, планируются) в Вашем регионе и/или в муниципалитетах региона? Участвуют ли в них мелкие предприниматели и насколько они удачны? (комментарий в свободной форме).**

#### **5. Роль регионального уполномоченного по защите прав предпринимателей**

**В каких направлениях поддержки интересов бизнеса именно в Вашем регионе уполномоченный по защите прав предпринимателей может проявить себя максимально эффективно, а в каких совсем неэффективно в силу сложившихся условий? (комментарий в свободной форме).**

*Также к данной Анкете высылалось специальное приложение с описанием сорока типовых кейсов с просьбой указать аналогичные примеры в соответствующих регионах и дополнить список новыми кейсами (здесь не приводится, поскольку данный перечень приводится практически в аналогичном виде в настоящем исследовании в разделе 3.1.3.«Типовые коррупционные ситуации, затрагивающие предпринимателей, по данным региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей»).*

**8.2-А ПРИЛОЖЕНИЕ № 2-А. Анкета для опроса региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей (использовалась на третьей стадии проекта)**

**Февраль-март 2018 г.**

**Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II**

[www.coe.int/PRECOPII](http://www.coe.int/PRECOPII)

**АНКЕТА**

**(в трех частях: 1) опрос; 2) описание примеров коррупционных ситуаций; 3) направления антикоррупционной работы)**

В рамках проведения исследования «Виды коррупции, затрагивающие предпринимателей в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне» по проекту Совета Европы «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II просим Вас дать ответы и комментарии на перечисленные вопросы, основывающиеся на Вашей практике, **до 16 марта 2018 г.**

Просьба направить заполненную анкету по следующей электронной почте: [snshev@gmail.com](mailto:snshev@gmail.com). В случае возникновения уточняющих вопросов по содержанию анкеты их также можно направлять по указанному адресу электронной почты.

**Часть 1. Опрос (оценить по 3-балльной системе)**

**1. Место проблемы коррупции в развитии бизнеса на местном уровне**

**Наиболее серьезные, проблемы развития бизнеса в Вашем регионе (в особенности на муниципальном уровне) (крайне существенная и системная проблема – 3 балла; достаточно большая проблема – 2 балла, незначительная проблема – 1 балл; не проблема - 0 баллов)**

		Балл
1.	Текущий экономический кризис и международные санкции	
2.	Низкая покупательная способность населения	
3.	Высокий уровень налогов	
4.	Высокие тарифы (на электричество, воду, газ, и т.д.)	
5.	Высокие ставки по кредитам	
6.	Слишком высокая конкуренция	
7.	Неблагоприятная криминальная ситуация	
8.	Монополизм или агрессивные стратегии крупного бизнеса	
9.	Постоянные проверки предпринимателей	
10.	Сложное законодательство	
11.	Частые изменения в законодательстве	
12.	Неразвитая культура потребления у населения	
13.	Отсутствие или неэффективность общественных структур по поддержке предпринимателей	
14.	Наличие дешевых зарубежных аналогов продукции	
15.	Собственно коррупция (взятки, откаты, злоупотребление полномочиями и т.д.)	
16.	Иное:	
17.	Иное:	
18.	Иное:	

## 2. Идентификация коррупционных секторов и практик

2.1 Наиболее уязвимые для коррупции виды бизнеса в регионе на местном уровне (коррупция в этой сфере системна – 3 балла; высокий уровень коррупции – 2 балла, уровень коррупции незначителен – 1 балл; коррупции нет - 0 баллов)

		Балл
1.	Строительство	
2.	ЖКХ	
3.	Розничная торговля	
4.	Общественное питание	
5.	Пассажирские перевозки и складское хранение	
6.	Отходы, вывоз мусора	
7.	Размещение наружной рекламы	
8.	Использование натуральных ресурсов (лесное хозяйство, рыболовство и т.д.)	
9.	Связь, телекоммуникации и оборудование	
10.	Отдых, отели, рекреация	
11.	Сельское хозяйство	
12.	Мелкое и кустарное производство	
13.	Иное:	
14.	Иное:	
15.	Иное:	

2.2 Виды деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наиболее подверженные коррупции в Вашем регионе на местном уровне (коррупция в этой сфере системна – 3 балла; высокий уровень коррупции – 2 балла, уровень коррупции незначителен – 1 балл; коррупции нет - 0 баллов)

		Балл
1.	Госзакупки регионального и местного уровня	
2.	Закупки для муниципальных нужд	
3.	Получение разрешительной документации	
4.	Государственные услуги	
5.	Муниципальные услуги	
6.	Контрольно-надзорная деятельность и санкции	
7.	Вынесение судебных решений	
8.	Принятие нормативных актов, стимулирующих коррупционные практики	
9.	Иное:	
10.	Иное:	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

2.3. Виды коррупционных проблем, практик и ситуаций, которые можно считать наиболее распространенными и опасными в Вашем регионе на местном уровне (случается постоянно, системно – 3 балла; часто встречается – 2 балла, иногда имеет место – 1 балл; не встречается - 0 баллов)

(а) Правила ведения бизнеса и принятия решений

		Балл
1.	Намеренное установление сложных правил запуска нового бизнеса	

2.	Усложнение практики согласований, разрешений и проч. при открытии и ведении бизнеса	
3.	Принятие нормативных актов в интересах определенных игроков локального рынка	
4.	Проявление избирательного подхода чиновников к толкованию правовых норм в отношении контроля, надзора, выдачи разрешительных документов	
5.	Явная необъективность решений административных органов и контрольно-надзорных органов, правоохранительных органов и судов	
6.	Создание льгот, каких-либо выгод отдельным фирмам и предпринимателям	
7.	Вымогательство взятки при получении разрешительных документов	
8.	У должностных лиц, их родственников и их деловых партнёров есть фирмы и предприятия, которые тоже претендуют на госзакупки или конкурируют в сфере бизнеса	
9.	Иное:	
10.	Иное:	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

**(б) Закупки и распределение государственных и муниципальных ресурсов**

		Балл
13.	Проведение торгов в непрозрачных условиях	
14.	Давление с целью заставить выбрать «нужных» поставщиков или заказчиков продукции	
15.	Требование «откатов»	
16.	Отказ от проведения торгов при отсутствии «выгодных предложений» для их организаторов	
17.	Распределение ресурсов для обеспечения местного хозяйства (не требующее проведения торгов) в непрозрачных условиях либо связанное с проявлением односторонних предпочтений	
18.	Распределение государственных и муниципальных ресурсов происходит среди фирм и предприятий, принадлежащих должностным лицам данного муниципалитета, их родственникам или их деловым партнёрам	
19.	Иное:	
20.	Иное:	
21.	Иное:	
22.	Иное:	
23.	Иное:	
24.	Иное:	

**(в) Вовлечение власти в коммерческую деятельность, сращивание власти с бизнесом; покровительство отдельным фирмам и предпринимателям**

		Балл
1.	Частным бизнесом на местном уровне руководят чиновники и/или депутаты федеральных органов власти или их родственники	
2.	Частным бизнесом на местном уровне руководят чиновники и/или депутаты региональных органов власти или их родственники	
3.	Частным бизнесом на местном уровне руководят муниципальные чиновники и/или депутаты или их родственники	
4.	Протекционизм «своим» или подконтрольным фирмам	
5.	Систематическое покровительство чиновников отдельным фирмам и предпринимателям за некие встречные бонусы	
6.	Участие чиновников в управлении государственными компаниями (членство в советах директоров, наблюдательных советах и т.д.)	

7.	Участие чиновников в борьбе за собственность на стороне «своих» фирм	
8.	Систематическое невыполнение требований по предотвращению конфликта интересов государственных и муниципальных служащих	
9.	Частое вынесение сомнительных решений Комиссиями по урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти и местного самоуправления	
10.	Рейдерство со стороны конкурентов, поддерживаемое покровителями из органов власти	
11.	Иное:	
12.	Иное:	
13.	Иное:	
14.	Иное:	
15.	Иное:	

**(г) Политический процесс и культура сотрудничества**

		Балл
1.	Практика перехода предпринимателей во власть для защиты своего бизнеса	
2.	Просьбы о «добровольных» взносах в различные фонды, создаваемые властями (в т.ч. на выборы, на праздники)	
3.	Вовлечение предпринимателей в государственно-частные партнерства, в совместные проекты	
4.	Создание препятствий для общения чиновников с предпринимателями	
5.	Подавление правозащитной деятельности предпринимателей	
6.	Закрытость органов местного самоуправления для граждан и предпринимателей, регулярное невыполнение требований по обеспечению доступа к информации	
7.	Избегание опубликования деклараций о доходах и расходах	
8.	У предпринимателей нет возможности встретиться с должностными лицами муниципальной или региональной власти	
9.	На уровне муниципальной или региональной власти не созданы общественные консультативные советы	
10.	Интернет ресурс муниципальной или региональной власти не способствует информированности предпринимателей и развитию предпринимательской деятельности	
11.	Иное:	
12.	Иное:	

**Часть 2. Описание примеров типичных коррупционных практик в Вашем регионе**

*(Просим описывать примеры кратко и по существу, с указанием наиболее существенных обстоятельств каждой ситуации.*

*В случае критического недостатка времени для подробного заполнения нижеследующих анкет, просим сосредоточить внимание на формах №4 и №5 ниже, т.е. соответственно – Коррупция при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности и «Неделовая коррупция», влияющая на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности).*

- 1) Коррупционные нарушения при организации функционирования муниципальной или государственной распределительной системы (на местном и региональном уровне)

	Тип коррупционной практики	Примеры (описание)
1	Нарушения при закупках для государственных или муниципальных нужд	

2	Злоупотребления при распределении прав на ограниченные ресурсы (добыча полезных ископаемых, выделение радиочастот, распределение квот на коммерческое использование естественных природных ресурсов (лесной фонд, охота, рыболовство и т.д.), выделение жилых помещений из фондов жилья социального найма и т.д.);	
3	Нарушения при предоставлении материальных (имущественных) льгот и привилегий (установление льготных ставок региональных и местных налогов и сборов, льготные тарифы, предоставление выплат, компенсаций, организация выдачи льготных кредитов, предоставление грантов, софинансирование проектов за счет местных бюджетов и т.д.);	
4	Нарушения при подготовке и принятии решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов и т.п.;	
5	Коррупционные нарушения при незаконной приватизации муниципального или государственного имущества;	
6	Нарушения при предоставлении права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной или муниципальной собственности;	
7	Коррупционные нарушения при распределении материально-технических ресурсов	
8	Иное	
9	Иное	

- 2) Коррупционные нарушения при организации разрешительной системы ведения бизнеса, оказании государственных и муниципальных услуг (создание административных барьеров, формирование искусственных «входных» условий для допуска на рынок, создание формальных препятствий для продолжения ведения и развития бизнеса):**

	<b>Тип коррупционной практики</b>	<b>Примеры (описание)</b>
1	Необоснованный отказ в выдаче разрешительной документации (в т.ч. при организации осуществления услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; организации электро- и газоснабжения; организации транспортного обслуживания; при утверждении схемы размещения рекламных конструкций; при выдаче разрешений на сельскохозяйственное производство и расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и др.);	
2	Нарушения при рассмотрении или затягивание сроков рассмотрения обращений при получении разрешительной документации (лицензий, сертификатов, разрешений и т.д.)	
3	Предъявление не установленных законом требований к получению разрешительной документации;	
4	Необоснованный отзыв или непродление сроков действия разрешительной документации;	

5	Склонение к использованию услуг посредников;	
6	Иное	
7	Иное	
8	Иное	

**3) Коррупция при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и привлечении к ответственности за нарушения требований закона:**

	<b>Тип коррупционной практики</b>	<b>Примеры (описание)</b>
1	Проведение необоснованных или частых и навязчивых проверок (в т.ч. в области лесного, водного, земельного, кадастрового надзора);	
2	Проведение следственных действий без достаточных оснований или с изъятием документов и средств, которые не представляют большой ценности для выяснения фактических обстоятельств дела;	
3	Необоснованное наложение административных взысканий;	
4	Необоснованное привлечение к уголовной ответственности;	
5	Процедурные нарушения при проведении расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;	
6	Коррупционные нарушения при подготовке и принятии решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов, решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;	
7	Иное	
8	Иное	

**4) Коррупция при осуществлении государственной или муниципальной хозяйственной деятельности:**

	<b>Тип коррупционной практики</b>	<b>Примеры (описание)</b>
1	Необоснованное создание государственных и муниципальных предприятий и учреждений при наличии рыночных альтернатив, монополизация местного предметного рынка МУПами (ГУПами и т.д.) (в том числе в области вывоза твердых коммунальных отходов, организации ритуальных услуг, осуществления дорожной деятельности и т.д.);	
2	Незаконное личное занятие предпринимательской деятельностью муниципальными (государственными) служащими и депутатами, связанное с прямым нарушением запретов и ограничений по службе (в т.ч. принятие решений в ситуации конфликта интересов);	

3	Патронаж при осуществлении предпринимательской деятельностью другими физическими и юридическими лицами (в особенности близкими родственниками (непотизм, кумовство); проявление фаворитизма в отношении отдельных субъектов местного рынка (в особенности в систематических формах протекционизма, «крышевания» и т.д.); ограничение конкуренции путём создания благоприятных условий для отдельных субъектов предпринимательства в других формах;	
4	Управление муниципальными или государственными материально-финансовыми фондами к своей выгоде (бюджетные и внебюджетные фонды, жилфонды для социального найма и т.п.), допущение регулярного нерационального использования резервов данных фондов, а также факты присвоений и растрат;	
5	Иное	
6	Иное	
7	Иное	

**5) «Неделовая коррупция», влияющая на надлежащий порядок осуществления предпринимательской деятельности (политическая, бытовая и проч.):**

	<b>Тип коррупционной практики</b>	<b>Примеры (описание)</b>
1	Склонение должностными лицами предпринимателей к фондированию политических партий («бюрократический рэкет»);	
2	Склонение отдельными должностными лицами предпринимателей к участию в софинансировании политически значимых для них проектов;	
3	Привлечение предпринимателей к избирательным компаниям (работа в штабах, предоставление услуг кандидатам и т.д.);	
4	«Покупка» должностей в системе местных органов власти, в т.ч. связанных с контролем финансовых потоков, контролем распределительной системы и т.д.;	
5	Случаи бытовой коррупции с участием предпринимателей с целью вымогательства у них средств как у предпринимателей, владельцев бизнеса (например, через сферу оказания образовательных, медицинских услуг, а также при проведении контрольных мероприятий в системе воинского учета, контроля безопасности дорожного движения и других сферах, на связанных с возможностями формального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности);	
6	Иное	
7	Иное	
8	Иное	

### **Часть 3. Определение эффективной антикоррупционной стратегии в регионе**

#### **1. Способы защиты от коррупции (оценить по 3-балльной системе)**

**Каковы, на Ваш взгляд, наиболее эффективные средства защиты прав и интересов предпринимателей в Вашем регионе особенно на местном уровне (максимально эффективно – 3 балла; достаточно эффективно – 2 балла, механизм иногда работает – 1 балл; механизм совершенно не работает - 0 баллов)?**

		Балл
1.	Обращение в суд	
2.	Обращение в прокуратуру и другие федеральные надзорные органы	
3.	Жалобы в администрацию субъекта РФ / губернатору	
4.	Жалобы руководителям органов местного самоуправления	
5.	Жалобы вышестоящему руководству	
6.	Обращение в общественную палату региона	
7.	Обращение в СМИ	
8.	Обращения в общероссийские предпринимательские и иные общественные организации (Общероссийский народный фронт, Опора России, Деловая Россия и т.д.)	
9.	Инициативное объединение с другими бизнесменами в ассоциации, создание ассоциаций по защите своих прав	
10.	Создание экспертных советов предпринимателей при законодательных и исполнительных органах власти для проведения экспертиз их решений и разработки рекомендаций, касающихся бизнеса	
11.	Активное участие предпринимателей в общественных советах при органах власти	
12.	Продвижение представителей бизнеса в органы власти для защиты интересов предпринимателей	
13.	Финансирование инициативных образовательных, воспитательных антикоррупционных проектов в СМИ, наружное рекламе	
14.	Активное участие в обсуждении проблем предпринимателей в социальных сетях и блогосфере	
15.	Открытие, вывод, перевод своего бизнеса в другой регион или в другой муниципальный район	
16.	Иное:	
17.	Иное:	
18.	Иное:	

#### **2. Наиболее действенные (реально или потенциально) антикоррупционные инструменты в вашем регионе (определить по 10-балльной системе, где 10 баллов – это наиболее эффективный инструмент)**

		Балл (1-10)
1	Использование «горячих линий» (телефонов доверия, электронных почтовых ящиков) для сообщений о фактах коррупции, в том числе анонимных.	
2	Стимулирование распространения в СМИ публикаций и программ антикоррупционной тематики;	
3	Проведение проверок достоверности и полноты сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о расходах, представляемых государственными гражданскими и муниципальными служащими;	

4	Проведение регулярной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых на территории региона;	
5	Последовательное внедрение оценки регулирующего и фактического воздействия и контроль за ним	
6	Дальнейшее создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг;	
7	Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде.	
8	Стимулирование участия частного бизнеса в самостоятельных антикоррупционных проектах	
9	Стимулирование развития некоммерческих организаций антикоррупционной направленности	
10	Выделение грантов на антикоррупционные проекты физических и юридических лиц	
11	Стимулирование развития антикоррупционного комплаенс-контроля в среде местного бизнеса	
12	Реформирование системы общественных советов для обеспечения релевантности представительства бизнеса и реальности контроля	
13	Формирование новых независимых СМИ для осуществления общественного контроля за должностными лицами	
14	Регулярное проведение антикоррупционных мониторингов на основе опросов общественного мнения	
15	Проведение обучающих семинаров и тренингов для муниципальных служащих	
16	Запуск государственной программы по переобучению и получению дополнительного антикоррупционного образования государственными и муниципальными служащими	
17	Активизация контроля прокуратуры за соблюдением запретов и ограничений по службе	
18	Усиление дисциплинарной, административной, уголовной ответственности в законодательстве за соблюдением запретов и ограничений по службе	
19	Контроль за работой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в региональных органах власти	
20	Последовательное повсеместное создание комиссий по конфликту интересов в муниципалитетах и контроль за их работой	
21	Смена команды высших управленцев в муниципалитетах	
22	Размещение социальной рекламы антикоррупционной направленности	
23	Создание специализированного федерального антикоррупционного органа с специальными контрольными функциями	
24	Включение разработки широких антикоррупционных программ в повестку политических партий на выборах в органы власти	
25	Регулярное получение указаний по проведению антикоррупционных мероприятий по линии управлений внутренней политики при исполнительных органах власти региона	
26	Политическая воля Президента РФ	
27	Иное	
28	Иное	
29	Иное	
30	Иное	

### 3. Антикоррупционные инициативы

**Какие государственные, муниципальные, общественные антикоррупционные программы или проекты по очищению от коррупционных практик существуют (имели место, либо, наоборот, планируются) в Вашем регионе и/или в муниципалитетах региона? (комментарий в свободной форме)**

**4. Роль регионального уполномоченного по защите прав предпринимателей**

**В каких направлениях поддержки интересов бизнеса именно в Вашем регионе уполномоченный по защите прав предпринимателей может проявить себя максимально эффективно, а в каких совсем неэффективно в силу сложившихся условий? (комментарий в свободной форме).**

### 8.3 ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 Анкета для опроса предпринимателей

#### 1. Представление о коррупции

Мнение о честности учреждений

**Как Вы оцениваете честность следующих учреждений федерального, регионального и муниципального значения, говоря о коррупции?**

(по шкале: 1 балл – нечестное, 5 баллов – очень честное)

- Неправительственные организации (НПО)
- Дорожная полиция
- Органы регистрации транспортных средств
- Образовательные учреждения
- Медицинские учреждения
- Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)
- Банки
- Железная дорога
- Региональное правительство
- Региональный парламент
- Муниципальные органы власти
- Работники муниципалитета
- Муниципальная строительная инспекция
- Таможня
- Нотариусы
- Депутаты муниципалитета
- Предприятия муниципалитета
- Продовольственная ветеринарная служба / Санитарная служба
- Паспортный стол
- Пресса
- Частные предприятия
- Радио
- Суды
- Телевидение
- Регистр предприятий
- Трудовая инспекция
- Налоговая служба
- Региональная счётная палата
- Инспекция по охране памятников культуры
- Полиция
- Правоохранительные органы, осуществляющие уголовное преследование по экономическим преступлениям
- Социальные службы
- Пожарно-спасательная служба (МЧС)
- Региональные и муниципальные больницы и поликлиники
- Государственные компании
- Кадастровая служба
- Земельная служба

#### 2. Мнение о взяточничестве

**По Вашему мнению, проблема, которая связана с взяточничеством на региональном уровне за последние 4 года:**

- Не изменилась
- Немного уменьшилась
- Существенно уменьшилась
- Немного увеличилась
- Значительно увеличилась

**3. По Вашему мнению, проблема, которая связана с взяточничеством на муниципальном уровне за последние 4 года:**

- Не изменилась
- Немного уменьшилась
- Существенно уменьшилась
- Немного увеличилась
- Значительно увеличилась

**4. Обстоятельства, способствующие коррупции**

**Как Вы думаете, какие главные обстоятельства, способствующие распространению коррупции в региональных и муниципальных учреждениях?**

(возможно несколько ответов, но не больше 5 ответов)

- На должностях непрофессиональные и недостойные люди
- Должностные лица и партии тесно связаны с бизнесом
- Алчность должностных лиц
- Низкая зарплата должностных лиц
- Отсутствие ответственности, негосударственное мышление
- Нехватка открытости и прозрачности
- Большие издержки, оформляя документы, разрешения, лицензии
- Пример вышестоящих должностных лиц
- Высокие налоги, неупорядоченная налоговая система
- Без коррупции процессы медленные или не двигаются вообще
- Бюрократия, сложные процедуры
- Люди сами предлагают взятки, если дают, то и берут
- Необразованность людей, незнание своих прав
- Друзья, родственники, знакомые, на должностях «свои» люди
- Экономическая ситуация в стране
- Непрозрачность закупок, неупорядоченность
- Возможность принятия решений единолично, малой группой людей
- Нехватка контроля, вседозволенность
- Бедность, низкий уровень жизни
- Нет политической воли бороться с коррупцией, способствующая коррупции среда
- Неупорядоченное законодательство (нет регламентации, возможность интерпретации и т.д.)
- Нет реальных наказаний, маленькие наказания, чувство безнаказанности
- Традиция, так принято (такая культура)
- Корысть власти, демонстрация власти должностным лицом
- Другое (укажите) .....

**5. Уменьшение коррупции**

**По Вашему мнению, какие 5 шагов необходимо предпринять в первую очередь, чтобы уменьшить коррупцию в учреждениях регионального и муниципального уровня?**

(возможно несколько ответов, но не более 5 ответов)

- Принятие должностных лиц в ходе открытых и прозрачных конкурсов
- Поддержать предпринимателей, улучшив предпринимательскую среду
- Суровые и реальные наказания
- Просвещение жителей (о правах, о последствиях коррупции и т.д.)
- Введение ротации должностных лиц
- Менять отношение людей к коррупции
- Должно поменяться поколение
- Необходимо перенять зарубежный опыт в борьбе с коррупцией
- Большая прозрачность и открытость
- Уменьшить риски коррупции и дачу взяток
- Увеличить зарплаты должностным лицам, ввести систему мотивирования
- Увеличить бюджеты региональных и муниципальных органов власти
- Кадровые перемены (уволить старых и принять новых, честных и профессиональных работников)

- Упорядочить процесс закупок (справедливые условия)
- Упорядочить законодательство (четкие и однозначно интерпретируемые нормы)
- Упорядочить налоговую систему, уменьшить налоги
- Уменьшить бюрократию, упростить процедуры
- Улучшить экономическую ситуацию, уменьшить безработицу
- Улучшить процедуру принятия решений
- Улучшить и упорядочить работу региональной и муниципальной власти
- Больше контролировать должностных лиц
- Способствовать пониманию должностных лиц о последствиях коррупции
- Бороться с коррупцией бесполезно
- Другое (укажите)...

## **6. Распространение коррупции**

*Есть разные утверждения о распространении коррупции на региональном и муниципальном уровнях. Укажите, пожалуйста, в вашем муниципалитете такая ситуация широко распространена?*

(возможно несколько ответов, но не больше 5 ответов)

- Должностные лица распространяют информацию ограниченного пользования (в т.ч. служебную) в корыстных целях
- Должностные лица позволяют нарушителям избегать наказаний, хотя нарушение очевидно
- Должностные лица принимают неофициальные платежи или подарки
- Должностные лица, которые обязаны осуществлять контроль и надзор, не осуществляют надзорные и контрольные функции вообще
- Медицинские работники принимают неофициальные платежи или подарки
- Депутаты региональной и муниципальной власти зависимы от экономических и бизнес групп
- Политическим партиям осуществляются пожертвования с целью повлиять на решение региональной или муниципальной власти
- Судьи принимают неофициальные платежи или другие блага
- В закупках на региональном и муниципальном уровне преимущество дано тем, кто даёт взятки или лично знаком с ответственными работниками
- Руководители региональных и муниципальных учреждений находятся в конфликте интересов, например, должностное лицо приняло решение во благо своему родственнику или деловому партнёру
- Руководители региональных и муниципальных учреждений нечестно наживаются за счёт руководимого учреждения (заключают с собой дополнительные договоры, присваивают доплаты, премии и т.д.)
- Руководители и работники региональных и муниципальных учреждений для личных нужд используют служебный транспорт, ресурсы, снаряжение, оборудование и т.д.
- Работники Налоговой службы принимают неофициальные платежи или другие блага
- Ни одно из утверждений неправильно
- Тяжело ответить/ нет ответа
- Другое (укажите)....

## **II Личный опыт**

### **7. Источники информации**

*Обобщённо укажите, откуда в основном Вы получаете информацию о нечестных и сомнительных сделках в региональных и муниципальных учреждениях?*

(возможно несколько ответов)

- Из средств массовой информации (СМИ)
- Из личного опыта друзей и знакомых
- Из некоторых рассказов об опыте некоторых предпринимателей

- Из своего личного контакта с региональными и муниципальными учреждениями
- Тяжело ответить/ нет ответа
- Другое (укажите)

#### **8. Контакт с учреждениями**

**Как часто Вам, как представителю своего предприятия, за последние 2 года приходилось контактировать с учреждениями федерального уровня?**

- Больше чем один раз в неделю
- Хотя бы один раз в неделю
- Хотя бы один раз в месяц
- Хотя бы один раз в полгода
- Хотя бы один раз в год
- Реже

#### **9. Как часто Вам, как представителю своего предприятия, за последние 2 года приходилось контактировать с региональными учреждениями?**

- Больше чем один раз в неделю
- Хотя бы один раз в неделю
- Хотя бы один раз в месяц
- Хотя бы один раз в полгода
- Хотя бы один раз в год
- Реже

#### **10. Как часто Вам, как представителю своего предприятия, за последние 2 года приходилось контактировать с муниципальными учреждениями?**

- Больше чем один раз в неделю
- Хотя бы один раз в неделю
- Хотя бы один раз в месяц
- Хотя бы один раз в полгода
- Хотя бы один раз в год
- Реже

#### **11. Скажите, пожалуйста, приходилось ли Вашему предприятию в течение последних 2 лет решать следующие вопросы**

(возможно несколько ответов)

- Решение вопросов, связанных со строительством
- Получение лицензий, разрешений
- Регистрация транспортных средств или их техосмотр
- Таможенные вопросы
- В инспекциях или других контролирующих учреждениях
- В суде
- С ЖКХ
- В Налоговой службе
- С недвижимостью (трансформация, регистрация, перерегистрация и т.д.)
- С дорожной полицией
- С правоохранительными органами, осуществляющими уголовное преследование

по экономическим преступлениям

- С регистром предприятий
- Паспортным столом
- В получении услуг закупки со стороны учреждений федерального уровня
- В получении услуг закупки со стороны региональных учреждений
- В получении услуг закупки со стороны муниципальных учреждений

#### **12. Использование неофициальных методов**

**Сталкивались ли вы с какими-либо проблемами при...?**

1) Регистрация предприятия

- 2) Регистрации недвижимости (трансформация, регистрация, перерегистрация и т.д.)
  - 3) Получении лицензии, разрешения
  - 4) Контакте с дорожной полицией
  - 5) Контакте с экономической полицией
  - 6) Регистрации транспортного средства, прохождении техосмотра
  - 7) Решении вопросов в паспортном столе
  - 8) Решении вопросов в ЖКХ
  - 9) Решении вопросов с таможенной
  - 10) Решении вопросов с налоговой службой
  - 11) Решении вопросов, связанных со строительством
  - 12) Решении вопросов в суде
  - 13) В получении услуг закупки со стороны учреждений федерального уровня
  - 14) В получении услуг закупки со стороны региональных учреждений
  - 15) В получении услуг закупки со стороны муниципальных учреждений
  - 16) Контакте с инспекциями или другими контролирующими учреждениями
- Да, случалось
  - Не случалось

**13. У вас была необходимость использовать какой-либо из перечисленных методов, чтобы разрешить вопрос при:**

- 1) Регистрации предприятия
  - 2) Регистрации недвижимости (трансформация, регистрация, перерегистрация и т.д.)
  - 3) Получении лицензии, разрешения
  - 4) Контакте с дорожной полицией
  - 5) Контакте с экономической полицией
  - 6) Регистрации транспортного средства, прохождении техосмотра
  - 7) Решении вопросов в паспортном столе
  - 8) Решении вопросов в ЖКХ
  - 9) Решении вопросов с таможенной
  - 10) Решении вопросов с налоговой службой
  - 11) Решении вопросов, связанных с строительством
  - 12) Решении вопросов в суде
  - 13) В получении услуг закупки со стороны учреждений федерального уровня
  - 14) В получении услуг закупки со стороны региональных учреждений
  - 15) В получении услуг закупки со стороны муниципальных учреждений
  - 16) В контакте с инспекциями или другими контролирующими учреждениями
- Использовал личные связи (друзья, знакомые и т.д.)
  - Преподнёс небольшие подарки (сувениры, цветы, сладости)
  - Оплатил обед, какое-нибудь развлекательное мероприятие
  - Преподнёс значительные подарки
  - Произвёл неофициальный платёж
  - Делал что-то другое (укажите...)
  - Все вопросы решил без каких-либо неофициальных платежей, подарков или знакомств

**14. Использование неофициальных платежей или знакомств**

*Знаете ли Вы лично кого-нибудь, кто использовал знакомства, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешил бы какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?*

- Да
- Нет

**15. Вы сами за последние 12 месяцев использовали знакомства, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешили какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?**

- Да
- Нет

**16. Знаете ли Вы лично кого-нибудь, кто дарил подарки должностным лицам, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешил бы какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?**

- Да
- Нет

**17. Вы сами за последние 12 месяцев дарили подарки должностным лицам, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешили какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?**

- Да
- Нет

**18. Знаете ли Вы лично кого-нибудь, кто осуществлял неофициальные платежи должностным лицам, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешил бы какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?**

- Да
- Нет

**19. Вы сами за последние 12 месяцев осуществляли неофициальные платежи должностным лицам, чтобы проще и удобнее получить разрешения, справки, лицензии, закупки или разрешили какой-либо вопрос в региональных и муниципальных учреждениях?**

- Да
- Нет

**20. Закупки**

**За последние 2 года Ваше предприятие участвовало в процедуре публичной закупки в региональных или муниципальных учреждениях?**

- Да, один раз
- Да, много раз
- Нет
- Не знаю

**21. По Вашему мнению, коррупция повлияла на Ваш результат участия в процедуре публичной закупки региональных или муниципальных учреждений?**

- Да, коррупция повлияла на шансы победить в процедуре закупки
- Нет, процедура закупки была прозрачной и не было никаких сомнений
- Частично можно это принять за причину того, почему предприятие не выиграло
- Тяжело сказать / нет ответа

**22. По Вашему мнению, в процедуре публичной закупки региональных или муниципальных учреждений существует какое-либо из ниже упомянутых обстоятельств (возможно несколько ответов)**

- Критерии отбора в процедуре закупок были подстроены под одно конкретное предприятие
- Победитель был известен уже заранее
- Другие участники использовали запрещённый сговор, чтобы искусственно занижить цену
- Определённые сроки были чересчур сжаты, чтобы в них вложиться
- Процедура закупки была слишком бюрократичной
- Ни одно из выше упомянутого
- Тяжело сказать
- Другой ответ (укажите....)

**23. III Готовность дать взятку.**

**Причины**

*Существуют разные мнения, почему предприниматели, посещая региональные и муниципальные учреждения, готовы дать взятку или подарок. Пожалуйста, укажите причины, почему такие предприниматели, как Вы, могли бы склониться к тому, чтобы дать взятку или подарок какому-либо должностному лицу?* (возможно несколько ответов)

- Отношение работника любезное и снисходительное
- Возможность избежать официальных платежей (выйдет даже дешевле)
- Большая уверенность, что проблема вообще будет разрешена
- Уверенность, что будет положительное (желанное) разрешение проблемы
- Вопрос (проблема) будет рассмотрена раньше
- По-моему, представители соответствующей профессии недостаточно вознаграждены
- Неуверенность в том, что будет гарантировано качественное выполнение услуги (например, выдадут все необходимые документы, справки, разрешения и лицензии правильно оформят и т.д.)
- Нормативные акты и процедуры настолько непонятны и сложны, что требуется помощь или содействие должностного лица
- Это гарантия того, что в другой раз вопрос можно будет решить гораздо легче
- Это традиция
- Ни при каких обстоятельствах не дал бы взятку или подарок должностному лицу регионального или муниципального учреждения
- Другой (укажите)....

#### **24. Личная готовность**

*По Вашему мнению, такие предприниматели, как Вы, были бы готовы дать взятку должностному лицу регионального или муниципального учреждения, если бы это было существенно выгодно для предприятия и разрешало бы проблему?*

- Да
- Больше да, чем нет
- Больше нет, чем да
- Нет
- Тяжело сказать / нет ответа

*25. Иногда подарки дарятся в благодарность за хорошо выполненные обязанности должностным лицом регионального или муниципального учреждения. По Вашему мнению, где эта граница, когда благодарность/ подарок становится взяткой:*

- 1-7000 ₺
- 7000-70000 ₺
- 70000-700 000 ₺
- 700 000-7000 000 ₺
- Больше чем 7000 000 ₺
- 0 ₺ (любой подарок — это взятка)

#### **26. IV Внутренний контроль**

**На Вашем предприятии:**

- 1) *Руководство активно ли поддерживают и осуществляют внутренний контроль и требование соблюдения этики?*
- 2) *Введены ли процедуры соответствующей дисциплинарной ответственности, установлена ответственность за коррупционные нарушения?*
- 3) *Разработан ли план действий на случай того, что если работник хочет сообщить о возможном коррупционном нарушении?*
- 4) *Установлены ли стандарты этики?*

- 5) *Предусмотрена ли регулярная коммуникация и обучение для работников всех уровней о стандартах и требованиях этики на предприятии?*
- 6) *Относятся ли требования предотвращения коррупции также и на деловых партнёров?*
- 7) *Существует ли честная и правильная система процедуры финансового и бухгалтерского учёта?*
- 8) *Антикоррупционная политика чётко формулирована и понятна?*

- Да
- Нет