

**Учебные модули для реализации программ
антикоррупционного просвещения:
методические материалы**

Вандышева Алена Александровна, старший преподаватель
НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург),
эксперт Регионального антикоррупционного центра
«Транспаренси Интернейшнл-Россия»,

Содержание

Модуль 1. Подходы к определению и последствия коррупции

Модуль 2. Меры, которые государство предпринимает против коррупции

Модуль 3. Меры, которые бизнес предпринимает против коррупции

**Модуль 4. Меры, которые гражданское общество предпринимает против
коррупции**

Санкт-Петербург-2020

Модуль 1. Подходы к определению и последствия коррупции

Данный модуль поможет сориентироваться в существующих подходах к определению коррупции, а также сформировать комплексное представление об экономических, политических и социальных последствиях коррупции.

Целенаправленные, системные антикоррупционные меры стали разрабатываться и применяться не так давно, порядка 40 лет назад. На обсуждение коррупции долгое время было наложено негласное табу как среди бизнесменов, так и среди политиков. В большинстве государств наиболее популярной стратегией противодействия коррупции являлась стратегия сознательной пассивности¹. С одной стороны, реализация такой стратегии не требовала никаких дополнительных ресурсов, с другой, последствиями неоправданных ожиданий, что невидимая рука рынка со временем нормализует ситуацию, привели к шквальному росту теневой экономики и коррупции.

В ряде стран, к примеру, в Люксембурге, Новой Зеландии, Швеции, Германии коррупционные издержки компаний указывались в официальных налоговых декларациях в статьях «полезные расходы», «накладные расходы», «представительские расходы» или «производственные инвестиции», что позволяло получить налоговый вычет. Согласно экспертным оценкам, в конце 1980-х годов немецкие корпорации ежегодно тратили на указанные цели порядка 5,6 миллиардов долларов², что сопоставимо в размером ВВП Того в тот же период³. На протяжении последних трёх десятилетий ситуация начала меняться: осознание тяжести последствий, к которым приводит коррупция, подтолкнуло государства к объединению усилий и разработке, и внедрению

1 С. Пархоменко и К. Головшинский предлагают выделять 3 ключевые антикоррупционные стратегии: стратегию войны, стратегию сознательной пассивности и системную стратегию устранения причин коррупции, которую принято считать наиболее эффективной. См. Антикоррупционная политика: Учебник / Под ред. Г.А. Сатарова. – М.: СПАС, 2014. – С. 190-230.

2 Ильина О. Международный день борьбы с коррупцией: под прицелом истории // URL: <http://pasm.ru/archive/100000> (дата обращения: 10.01.2020).

3 URL: <http://www.tradingeconomics.com/togo/gdp-per-capita> (дата обращения: 13.01.2020).

антикоррупционных инициатив, о которых подробнее будет сказано в модуле 2.

Прежде чем приступить к анализу последствий коррупции, нам необходимо разобраться в подходах к её определению. Для объяснения коррупции можно использовать формулу, предложенную американским профессором Робертом Клитгаардом:

$$K = M + D - P,$$

где К - коррупция, М – монополия на принятие решения, Д – дискреция, то есть широта усмотрения, П – подотчётность⁴.

Использование этой формулы даёт возможность наглядно продемонстрировать общие подходы к противодействию коррупции, для минимизации которой необходимо избегать ситуации монопольного принятия решений, а когда этого не избежать, как можно более точно определять полномочия, уменьшая усмотрение. Кроме этого необходимо предпринимать меры, направленные на увеличение подотчётности, включая расширение возможностей для контроля со стороны общества.

Характерные признаки коррупции можно продемонстрировать, разбирая определение международного антикоррупционного движения Трансперенси Интернешнл: **«Коррупция – это злоупотребление вверенными полномочиями в частных интересах»**⁵. На вводном занятии можно предложить поработать в небольших группах и нарисовать образ, с которым у ребят ассоциируется коррупция, после чего через обсуждение рисунков и их восприятия, ассоциацией выйти на вопрос о подходах к определению.

Легальное определение, которое даётся в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», включает в себя перечисление различных видов коррупционных нарушений, состав которых может время от времени меняться, а объяснение требует знания уголовного права на высоком уровне.

4 В оригинальной публикации приводится следующая формула: Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability.

5 Антикоррупционный глоссарий // Сайт международного антикоррупционного движения Трансперенси Интернешнл. URL: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption> (дата обращения: 10.01.2020).

Коррупцию принято делить на низовую (административную) и верхушечную (политическую). Эта классификация строится на двух критериях: видах коррупционных нарушений и категориях вовлеченных в них лиц. Низовая коррупция - это каждодневные коррупционные практики, в которых участвуют чиновники низшего и среднего звена. Сюда относятся многочисленные случаи конфликта интересов, бытовые взятки (например, покупка прав или разрешения на ввоз продукции, прохождение различного вида контролей, в частности, ветеринарного, выдача всевозможных разрешений, которые зачастую необходимы для ведения предпринимательской деятельности, лицензий и так далее). То есть речь идет о нарушении установленных правил с признаком злоупотребления вверенными полномочиями. В то время как верхушечная коррупция — это преступления с участием высших должностных лиц: захват государства, покупка должностей (в судах, в парламентах, в министерствах), теневой лоббизм. Политической коррупцией её называют именно потому, что посредством неё незаконно меняются правила игры: могут приниматься законы по всей процедуре, однако не в интересах людей, а в интересах узкой группы элит или даже конкретных лиц.

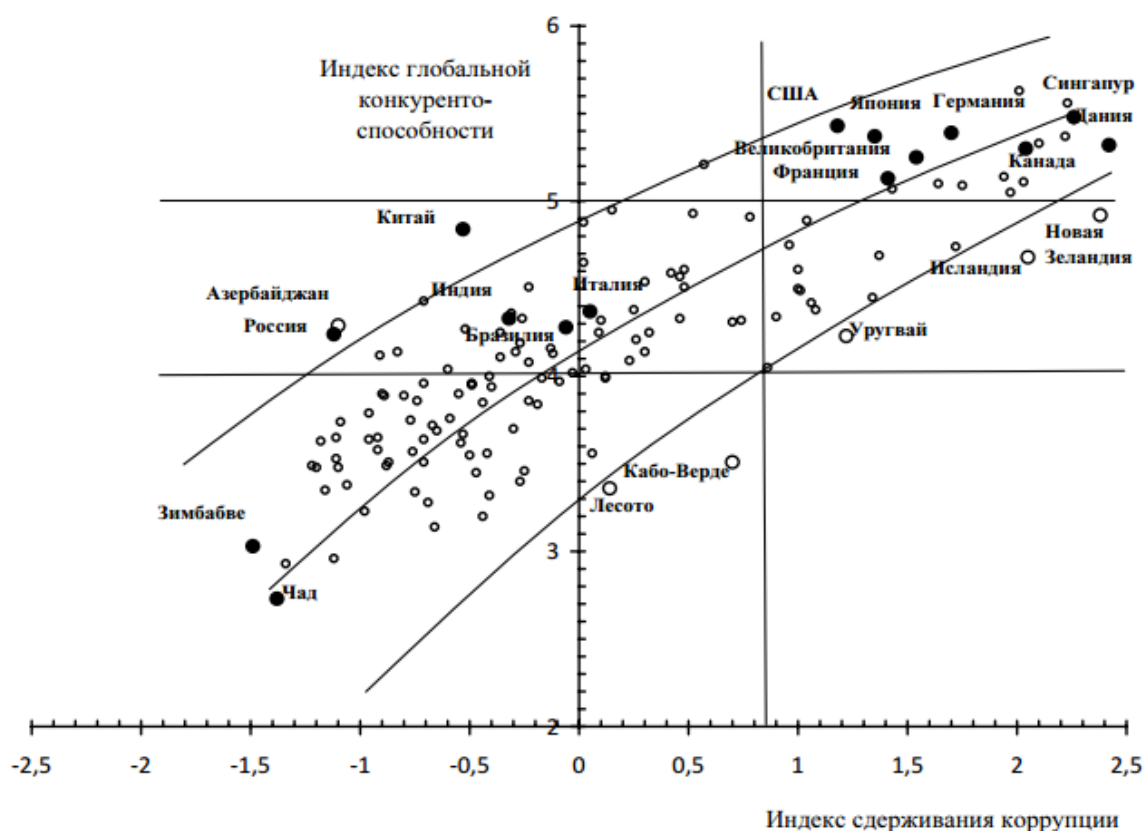
Не стоит сводить коррупцию к взяточничеству, что иногда происходит во время школьных антикоррупционных уроков. «Азбука антикоррупционера» (тест доступен по ссылке: <http://azbuka.transparency.org.ru/>) раскрывает самые разные типы и виды коррупционных нарушений, такие как «Конфликт интересов», «Коррупционный лоббизм», «Непотизм», «Политическая коррупция», «Фальсификация выборов»⁶. Примеры подобных нарушений можно попросить найти учеников на сайтах правоохранительных органов⁷, а также в базах судебных решений⁸.

6 Азбука антикоррупционера. Подготовлена Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» // URL: <http://azbuka.transparency.org.ru/> (дата обращения: 10.01.2020).

7 На сайтах подразделений прокуратуры, следственного комитета, управлений собственной безопасности, как правило, имеется специальная вкладка «Противодействие коррупции», также информация о выявленных коррупционных нарушениях содержится в новостной ленте.

8 Для этой цели можно использовать сайты: «Судебные и нормативные акты РФ»: <http://sudact.ru/>; сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru/>; «Росправосудие»: <https://rospravosudie.com/> и другие.

В оправдание коррупции зачастую ссылаются на точку зрения, согласно которой существует так называемая «хорошая» коррупция, являющаяся «смазкой» неэффективного и зарегулированного управленческого механизма, позволяющая чиновникам ускорять процесс принятия решений в интересах бизнеса⁹. Если это утверждение верно, то страны с высоким уровнем коррупции должны быть более успешными в экономической политике. Однако результаты новейших исследований, в которых сопоставляются данные целого ряда индексов, опровергают это предположение. Наиболее конкурентоспособными оказываются как раз те государства, которые успешно справляются с задачей контроля коррупции: страны Северной Европы, Германия, Сингапур, Канада¹⁰ (рис. 1).



9 Зотин А. Коррупция, достойная подражания // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2098142> (дата обращения: 28.12.2019).

10 См. подробнее: Нисневич Ю. А. Коррупция как фактор снижения конкурентоспособности государства: сопоставительно-институциональный анализ // URL: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/95/14453101848fd041207fa57e196c991b185dd7f3fa/%D0%9D%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87-%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf>, дата обращения: 21.12.2019).

Рис. 1. Показатели конкурентоспособности государств в сопоставлении с показателями контроля коррупции. Источник: Нисневич Ю. А. Коррупция как фактор снижения конкурентоспособности государства: сопоставительно-институциональный анализ.

Это позволяет сделать вывод, что одним из существенных негативных последствий коррупции является снижение конкурентоспособности.

Влияние коррупции на экономику и качество управления можно оценивать, опираясь на ряд индексов:

1. Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index), который отражает, насколько коррумпированной в стране считается сфера государственного управления (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>¹¹).

2. Барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer) - единственный в своём роде всемирный опрос общественного мнения, касающийся восприятия коррупции (в первую очередь, бытовой) и опыта столкновений с ее проявлениями (<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>).

3. Индекс взяткодателей (Bribery Payers Index), который ранжирует 28 стран – ведущих экспортеров и 19 секторов экономики по уровню вероятности применения ими неформальных (коррупционных) практик при ведении бизнеса за рубежом (<http://www.transparency.org/research/bpi/overview>).

4. Индекс качества государственного управления (World Governance Indicators), одним из индикаторов для составления индекса является показатель контроля коррупции: чем выше этот показатель, тем лучше справляется государство с задачей противодействия коррупции¹² (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>).

11 Используя приведённые ссылки, можно разобрать методологию проведения исследований, а также ознакомиться с их результатами и положением различных стран в рейтингах.

12 Отчёт по России доступен для скачивания по ссылке: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

5. Индекс экономической успешности (Global Competitiveness Index), составляемый в рамках Мирового экономического форума для 144 стран по ключевым экономическим показателям, одним из которых является «Этика и коррупция» (<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>).

6. Индекс качества ведения бизнеса (Doing Business), который характеризует удобство и простоту сервисов для предпринимателей, включая процедуры, необходимые для открытия своего дела, а также наличие административных барьеров (<http://russian.doingbusiness.org/>).

7. Индекс мировой честности (Global Integrity Index), который позволяет оценить не только качество антикоррупционного законодательства, но и успехи государства в реализации положений действующих нормативных актов (<https://www.globalintegrity.org/>).

8. Индекс уровня коррупционных рисков и уязвимости государственных органов обороны (Government Defence Anti-Corruption), в который вошли 82 страны мира (<https://government.defenceindex.org>).

С опорой на перечисленные выше интегральные исследования можно рассмотреть также проблему диагностики коррупции. Несмотря на то, что составителей индексов зачастую упрекают в предвзятости и субъективности, пока что лучшего способа оценки не придумали. Рейтингование стран опирается на обобщённые данные статистики, экспертные оценки и результаты социологических опросов, равно как и мониторинговые исследования. Этот инструмент является одним из самых популярных, в частности, потому что предоставляет возможность межстранового сравнения, хотя в большинстве случаев такое сравнение оказывается не в пользу России. Ключевым моментом здесь является не констатация факта (определение места отдельной страны в рейтинге), а формирование убеждения в возможности позитивных изменений и демонстрация конкретных антикоррупционных стратегий и мер, внедрение которых будет этому способствовать.

Негативные эффекты от коррупции для государства можно разделить на несколько групп¹³:

- **политические**: падение доверия к власти, снижение политической конкуренции, угрозы национальной безопасности и международному престижу, ухудшение качества управления;

- **экономические**: замедление роста валового внутреннего продукта¹⁴, ограничение конкуренции, рост теневой экономики, неэффективное расходование бюджетных средств, рост цен за счёт коррупционных издержек, снижение инвестиционной привлекательности;

- **социальные**: отсутствие равных возможностей, несправедливое распределение ресурсов, тотальный разрыв между богатыми и бедными, рост социальной напряженности, снижение уровня межличностного доверия, рост детской смертности¹⁵, повышение терпимости к коррупции.

Основные негативные эффекты для компаний сводятся к следующему: увеличиваются возможности для внутрикорпоративного мошенничества, коррупционные издержки приводят к удорожанию продукции и услуг, компании несут значительные репутационные потери. Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» проводилось исследование «Сколько коррупции в литре молока», результаты которого наглядно демонстрируют, что коррупция существенно влияет на стоимость молочной продукции, увеличивая её на 15-30 %¹⁶. Помимо этого в достаточно уязвимом положении находится руководитель, который несёт персональную ответственность за то, чтобы компания действовала добросовестно и разумно, что обязывает его не допускать использования

13 Такое деление достаточно условно, поскольку экономические эффекты практически всегда могут трансформироваться в политические и все они, в свою очередь, оказывают негативное влияние на общество, т.е. являются социальными.

14 По расчётам Всемирного экономического форума, ущерб, который наносит коррупция, составляет порядка 5 % мирового валового внутреннего продукта, что соответствует 2,6 триллионам долларов США в год. Neuywood P. M., Rose J. «Close but no Cigar»: the Measurement of Corruption // Journal of Public Policy. - 2014. Vol. 34. - № 3. - P. 1.

15 Более подробно об этом см.: Everhart S. S., Martinez-Vazquez J., McNab R. M. Corruption, investment, and growth in developing countries // Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. – 2005. - № 4. - P. 7.

16 Ознакомиться с результатами и методологией исследований можно на сайте Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики. URL: <https://lap.hse.ru/milk> (дата обращения: 19.12.2019).

коррупционных практик сотрудниками. Репутационные издержки, в свою очередь негативно сказываются на использовании возможностей для роста и развития: компания может потерять выгодные контракты и кредиты (особенно это касается международного и крупного бизнеса).

В дополнение к сказанному выше последствия коррупции рассматриваются на индивидуальном уровне. Имеется целый ряд показательных примеров, которые стоит обсудить. Угрозу личной безопасности можно продемонстрировать на примере ролевой игры (сценарий приводится ниже).

Возможные задания и практические элементы занятий

1. Деловая игра «Минимизация коррупционных рисков»

Улучшить понимание формулы Роберта Клитгаарда поможет рассмотрение конкретных ситуаций, в которых решается какой-либо важный вопрос. К примеру, устав школы предусматривает, что директор единолично распределяет льготные путёвки в летний лагерь (монополия), при этом не устанавливает конкретных требований к претендентам на получение путёвок и не содержит рекомендаций, как действовать, если на одно место в лагере будет несколько претендентов (дискреция).

Используя технологию мозгового штурма, можно предложить подготовить изменения в устав школы, которые позволили бы минимизировать возможности для злоупотреблений в рассматриваемой ситуации. Инсценировка публичной защиты предложенных группами изменений позволит улучшить навыки публичного выступления. Для объяснения студентам можно рассмотреть ситуацию с переводом на свободные бюджетные места. Для этого могут использоваться локальные нормативные акты вуза, а в качестве задания можно предложить разработать меры по уменьшению дискреционности полномочий лиц, принимающих решения.

2. Ролевая игра

Сценарий игры

Игровая ситуация:

2 девушки в возрасте 19 лет едут по Пулковскому шоссе в направлении аэропорта. Их останавливает сотрудник дорожно-патрульной службы (отец пятерых детей, зарплата 50 тысяч рублей), проверяет документы и просит открыть багажник. После этого машина направляется в аэропорт Пулково. Девушки проходят предполётный досмотр (они летят в Москву). Полицейский (молодой человек, который собирается приобрести в ипотеку квартиру) слышит разговор девушек, которые обсуждают возможность пронести багаж в самолёт без проверки.

Участники делятся на 2-3 команды и дальше распределяются в каждой команде на подгруппы по числу ролей

Роли в команде:

- 1) девушки в машине;
- 2) сотрудник ДПС;
- 3) служба безопасности аэропорта;
- 4) полицейский – свидетель разговора.

Задание:

1. Обозначьте предпосылки для коррупции в рассматриваемой ситуации.
2. Опишите варианты развития событий:
 - какие действия могут предпринять участники событий;
 - к каким последствиям это может привести.

Этот сценарий основан на реальных событиях. В августе 2004 года разбились два пассажирских самолета, погибли 89 человек, две террористки-смертницы пронесли в самолеты всё необходимое для того, чтобы собрать взрывные устройства. В 2007 году были осуждены сотрудник авиакомпании "Сибирь" Николай Коренков, перекупщик билетов Армен Арутюнян и милиционер Михаил Артамонов. Следствием было установлено, что Армен

Арутюнян продал билеты террористкам, Артамонов пропустил их без досмотра, а Коренков за 1 тысячу рублей провел смертниц на борт.

После рассмотрения того, что представляется собой коррупция, в каких формах она проявляется и к каким последствиям для государств, бизнеса и отдельных людей приводит, можно переходить к характеристике мер, которые предпринимаются для минимизации коррупции.

3. Упражнение «Барометр коррупции»

Для проверки усвоения материала подойдёт упражнение «Барометр коррупции». На противоположных стенах класса размещаются надписи «Коррупция» и «Не коррупция». Учитель зачитывает описание нарушений. По каждому из них каждый участник должен выбрать, с какой стороны он встанет, какую позицию займёт. Сторонники каждой точки зрения должны её обосновать. В завершение упражнения подводится итог: кто из участников чаще давал верные ответы.

4. Верхушечная vs низовая коррупция

Задание:

Найдите публикации о коррупционных нарушениях (не менее трёх) в сети Интернет. Для поиска можно использовать сайты правоохранительных органов¹⁷, базы судебных решений¹⁸, иные ресурсы. В каждом случае определите, является ли найденное нарушение примером низовой или верхушечной коррупции. Свой ответ обоснуйте.

17 На сайтах подразделений прокуратуры, следственного комитета, управлений собственной безопасности, как правило, имеется специальная вкладка «Противодействие коррупции», также информация о выявленных коррупционных нарушениях содержится в новостной ленте.

18 Для этой цели можно использовать сайты: «Судебные и нормативные акты РФ: <http://sudact.ru/>; сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru/>; «Росправосудие»: <https://rospravosudie.com/> и другие.

Модуль 2. Меры, которые государство предпринимает против коррупции

В данном модуле представлена информация о том, как государства выстраивают антикоррупционные стратегии, какие конкретно меры предпринимают для минимизации коррупции.

Как было отмечено выше, наиболее эффективной стратегией считается стратегия системного устранения причин коррупции, примером которой является многоцелевая стратегия, предложенная Всемирным банком. Она включает в себя несколько элементов¹⁹:



Институциональная основа:

- институционализация независимой и эффективной судебной власти;
- распространение практики парламентского контроля (контроль со стороны законодательной власти за действиями высших должностных лиц);
- обеспечение независимости правоохранительных и правоприменительных органов.



Политическая подотчётность:

- гарантии политической конкуренции (равные возможности для разных политических партий и акторов);
- обеспечение прозрачности финансирования партий и политических лидеров;
- раскрытие результатов парламентского голосования (чтобы избиратели знали о них);
- декларирование доходов, регламентация ситуаций, в которых возникает или может возникнуть конфликт интересов.

3. Конкурентный частный сектор:

¹⁹ Описание стратегии приводится по изданию: Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate. - The World Bank, Washington, D.C., 2000. - P. 22. – Fig. 7, и представляет собой близкий к тексту перевод.

- экономико-политические реформы;
- реструктуризация монополий с целью повышения уровня конкурентоспособности компаний;
- снижение административных барьеров и барьеров входа на рынок;
- прозрачность корпоративного управления;
- усиление роли деловых ассоциаций (объединений предпринимателей).

4. Управление государственным сектором:

- наём на государственную службу на основе заслуги (принцип меритократии) с достойной оплатой;
- бюджетное администрирование (накопление, закупки, аудит);
- налоги и таможенные платежи;
- обеспечение услуг (образование, здравоохранение энергетика);
- децентрализация и подотчётность.

5. Участие гражданского общества:

- гарантии реализации права на доступ к информации (см. соответствующие проекты в разделе «Меры, которые гражданское общество предпринимает против коррупции»);
- публичные слушания по законопроектам и решениям органов власти;
- предоставление возможностей для влияния со стороны независимых некоммерческих организаций (НКО) и СМИ.

Развитие каждого из обозначенных направлений предполагает создание системы эффективных мер, направленных на достижение указанных в антикоррупционной стратегии целей. Рассматривая эту стратегию со школьниками, важно подчеркнуть, что значение имеют не только (и не столько) репрессивные меры в отношении отдельных коррупционеров (что характерно для стратегии войны с противником), но в большей степени меры превентивные, фактически создание условий, при которых нарушать станет невыгодно. Это возможно только при наличии качественного законодательства, строгой его реализации и непрерывного контроля (в том числе со стороны гражданского общества, то есть силами гражданских активистов).

Законодательство всегда является отражением определенных ценностей. По этой причине законодательно меры противодействия коррупции долгое время не были оформлены, большинство нормативных документов антикоррупционного характера появилось в середине 1990-х годов в связи с продвижением популярной на тот момент теории хорошего управления (Good governance). Чуть раньше (в конце 1980-х) началась разработка нормативных актов, направленных на борьбу с отмыванием незаконно полученных доходов.

Современное антикоррупционное законодательство отличается детальной проработкой и большим разнообразием в подходах. Мы сосредоточимся на наиболее действенных мерах, которые государства предпринимают против коррупции в определённых сферах, а также на том, как использовать эту информацию в ходе антикоррупционных уроков.

Закупки

Государству для выполнения возложенных на него функций постоянно приходится приобретать различные товары, услуги, работы. Строительство и оснащение больниц, школ, университетов, ремонт дорог, реализация обучающих программ, оборудование спортивных площадок – всё это требует выделения бюджетных средств, однако осуществляется зачастую силами частных компаний. Система государственных закупок была изобретена, чтобы обеспечить равный доступ всем организациям к бюджетным средствам, повысить уровень конкуренции и, как следствие, качество предоставляемых для государственных нужд (фактически – для нужд граждан) товаров, работ и услуг. Сейчас эта система трансформируется в контрактную систему, поскольку на одной площадке размещаются заказы государственных и муниципальных органов, а также частных компаний.

Доступ к ресурсам всегда сопряжён с риском коррупции, существует высокая вероятность нелегальных договорённостей в этой сфере, так как ресурсы всегда ограничены. Поскольку речь идёт о расходовании государственных (либо муниципальных) ресурсов, которые по большей части

формируются за счёт налогов и сборов, гражданам целесообразно включаться в процесс мониторинга закупок.

Все данные о государственных (а также о муниципальных) закупках в России размещаются на специальном информационном ресурсе – в Единой информационной системе в сфере закупок²⁰ (портал «Закупки»). Только участвуя в закупках (посредством конкурсов или аукционов), компания может рассчитывать на оплату выполненной работы из государственного бюджета.

Использование подобных технологических площадок существенно уменьшает возможности для злоупотреблений, поскольку в данном случае нет необходимости непосредственно контактировать с государственным органом, организующим закупку, а также увеличивает уровень прозрачности. Тем самым решается сразу несколько задач, определенных в комплексной антикоррупционной стратегии: создаётся фундамент для повышения конкурентоспособности в частном секторе, гарантии равноправия, растёт подотчётность государственного сектора, расширяются возможности для гражданского (общественного) контроля.

Закон предусматривает два основных способа выбора поставщика (компании или индивидуального предпринимателя, которые будут выполнять работы, оказывать услуги или поставлять товары, необходимые государству):

1. Аукцион: при таком подходе решающее значение имеет цена, которая предлагается потенциальным поставщиком.
2. Конкурс: в этом случае победителем становится тот, кто предложит лучшее качество (сравниваются опыт участия в аналогичных проектах, стаж, наличие техники и других ресурсов).

Недобросовестные поставщики (то есть те компании и индивидуальные предприниматели, которые имеют невыполненные по предыдущим контрактам обязательства) включаются в специальный реестр²¹ сроком на два года (это упрощает проверку благонадёжности контрагентов при заключении контрактов). В реестре содержатся сведения об участниках закупки,

20 Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

21 URL: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/dishonestsupplier/quicksearch/search.html>.

уклонившихся от исполнения или заключения договоров, а также о поставщиках, исполнителях и подрядчиках, договоры с которыми расторгнуты по решению суда, в связи со значительными нарушениями ими обязательств по договорам.

Необходимо также рассмотреть ситуации, когда граждане могут обращаться с жалобой в прокуратуру по результатам мониторинга государственных и муниципальных закупок:

1. Нарушения, допущенные заказчиком, влияют на конкуренцию;
2. Если мы являемся заинтересованным лицом (к примеру, жителем района, в котором проводилось озеленение; соответствующие контракты могут быть найдены в поисковой системе на портале «Закупки»).

Наиболее очевидное и легко проверяемое нарушение, которое может относиться к первой группе – нечитаемость текста. Все тексты, размещенные на портале, должны иметь машиночитаемый формат (см. раздел «Доступ к информации»).

Следующий пример нарушения, влияющего на конкуренцию - излишняя детализация при описании предмета закупки. К примеру, в одной из закупок по организации праздника для ветеранов был обозначен цвет кабеля «голубой лёд», другой пример - требования к габаритам экрана компьютеров определялись с точностью вплоть до долей миллиметров. Установление таких параметров существенно уменьшает число потенциальных поставщиков, фактически это делается для того, чтобы участие принял только один конкретный поставщик, который изначально имел соответствующее оборудование и находится в связи с организатором закупки. В законе, тем не менее, определены случаи, в которых закупка может производиться у единственного поставщика, однако это очень редкие ситуации, например, когда речь идёт о каком-то уникальном товаре, производством которого занимается только одна компания (оборудование для проведения сложнейших операций, для обслуживания космических объектов).

Эксперты рекомендуют использовать следующую схему для анализа конкурсной документации на наличие нарушений:

- 1) Установить, не истекли ли сроки подачи жалобы (три года с даты публикации информации о конкурсе или аукционе);
- 2) Определить, надлежащим ли образом заказчик установил способ определения поставщика (открытый конкурс, электронный аукцион, запрос котировок и т.д.);
- 3) Оценить обоснованность начальной максимальной цены (проанализировать предложения об идентичных и однородных товарах, работах, услугах);
- 4) Проанализировать описание предмета закупки (не используется ли заказчиком нестандартные показатели или недопустимые характеристики закупки, не включены ли излишние требования и т.п.);
- 5) Проанализировать требования к участникам закупки, с точки зрения соответствия закону;
- 6) Установить, нет ли в действиях заказчика признаков действий по соглашению.

Рассмотрим вторую группу оснований для подачи жалобы – когда граждане выступают в качестве заинтересованных лиц. В этом случае появляются новые возможности для гражданского контроля, в частности, возможность контролировать качество работы подрядчика. В 2013 году гражданским активистам удалось выявить следующее нарушение: одно из муниципальных образований Санкт-Петербурга выделило из бюджета 7,1 миллионов рублей для озеленения дворов (приобретения клёнов). Вот какие требования содержались в конкурсной документации: «Саженцы должны иметь хорошо сформированную корневую систему. Ботанический клен остролистый, или желтый, или ясеневый. Высота саженцев в диапазоне конкретных значений с верхним пределом не менее четырех целых девяноста девяти сотых и с нижним пределом менее одной целой девяноста восьми сотых метра. Минимальный диаметр штамба не менее четырех целых девяноста девяти сотых сантиметров.

Минимальное количество склеенных ветвей не более девяти и не менее пяти...».

Инициативная группа жителей муниципального образования, используя рулетку, установила, что фактически при исполнении контракта были нарушены требования к качеству. Вместо клёнов-трёхлеток, которые быстрее приживаются и меньше болеют, были посажены двухлетки, которые стоят значительно дешевле (диаметр ствола не соответствовал заявленному в конкурсной документации). Собранные данные и замеры послужили основанием для обращения с жалобой в прокуратуру.

На первый взгляд может показаться, что работа по контролю за государственными закупками тяжелая, но незначительная. Но её итоговая эффективность гораздо выше, чем отдельных показательных акций, потому что в данном случае преследуется цель не только привлечь внимание к проблеме, но и создать такие условия, которые помогут предотвратить аналогичные нарушения в будущем.

Наглядные примеры для объяснения коррупции в государственных и муниципальных закупках можно найти на сайте проекта «Госзатраты», поддерживаемого Комитетом гражданских инициатив. Он содержит специальную вкладку «На контроле»²², используя которую можно найти данные о подозрительных контрактах, с большой долей вероятности содержащих коррупционную составляющую.

Данные о подозрительных контрактах структурированы следующим образом:

1. Контракты с неполной или искаженной информацией (некорректное заполнение поля «Наименование»);
2. Контракты с признаками неэффективного расходования бюджетных средств (закупка предметов роскоши; закупка товаров и услуг, ограниченных к использованию на территории РФ или обладающих низким качеством);

22 Сайт Госзатраты. Раздел «На контроле». URL: <https://clearspending.ru/in-control/>.

3. Контракты с признаками ограничения конкуренции и коррупции (заниженные сроки исполнения контракта; наличие поставщика в реестре ненадлежащих поставщиков).

Доступ к информации

Информационные права, включая свободу информации, входят в число основных прав человека и защищаются как на международном, так и на национальном уровне. Ключевой принцип, определяющий подход к правовому регулированию в рассматриваемой сфере – обеспечение доступности любой информации, за исключением той, доступ к которой ограничен, то есть предоставляется только при условии получения специального разрешения (режим тайны).

Реализация данного правового принципа предполагает, что у любого заинтересованного лица имеется реальная возможность получить информацию о деятельности органов власти. В этом вновь проявляется потребность в обеспечении непрерывного контроля за властными структурами со стороны общества. В России приняты достаточно прогрессивные законы, гарантирующие гражданам право на свободный доступ к сведениям, представляющим значение для реализации прав и свобод человека и гражданина. Все государственные и муниципальные органы обязаны иметь информационные ресурсы (сайты, порталы), на которых размещается информация об их деятельности. Объем таких обязательных для публикации сведений велик: это информация о местонахождении того или иного органа, о персональном составе с контактными данными, о сфере компетенции, о результатах проверок, планы деятельности и отчетность.

В современных государствах речь идёт не просто о размещении данных, а о том, чтобы их было легко анализировать, изучать, поэтому в последние несколько лет правовые акты дополнились гарантиями открытости данных, то есть размещения их в машиночитаемых форматах, поскольку в этом случае появляется возможность компьютерной обработки. Поэтому закрепляется

запрет на публикацию данных о деятельности органов власти в форматах PDF или JPG.

Почему это важно, с точки зрения противодействия коррупции? Представьте, что городская администрация проводит конкурс, чтобы привлечь компанию к строительству спортивной площадки. На эти цели расходуются бюджетные средства. Мы, как налогоплательщики, заинтересованы в том, чтобы конкурс выиграла наиболее опытная компания, которая качественно выполнит строительные работы и предложит наименьшую цену. Значит, в наших интересах увеличение конкуренции, т.е. возможностей для компаний участвовать в закупках. Все данные о государственных закупках размещаются на специальном информационном ресурсе – в Единой информационной системе в сфере закупок²³ (портал «Закупки»). Только участвуя в государственных закупках, компания может рассчитывать на оплату проделанной работы из государственного бюджета. Но разные участники имеют разные интересы. К примеру, у сына руководителя администрации может быть строительная фирма. Будучи заинтересованным в том, чтобы компания близкого ему человека выиграла конкурс, он будет стремиться скрыть информацию о конкурсе от других. Для этого достаточно разместить информацию в таком формате, в котором её сможет найти минимальное число людей. Форматы PDF и JPG подходят для этого наилучшим образом. Используя их, можно добиться того, что через поисковую систему на портале «Закупки» не будет возможности найти соответствующую закупку. Значит, конкуренция снижается, а шансы близкого родственника организатора закупки на заключение государственного контракта увеличиваются. В таких случаях говорят об использовании инсайдерской информации. Хотя непосредственно коррупционным такое нарушение не является, оно зачастую является подспорьем для нечистых на руку чиновников.

Несмотря на то, что законом чётко определяется перечень сведений, которые каждый орган власти обязан предоставлять на собственном

23 Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

информационном ресурсе, на практике данные требования выполняются далеко не всегда. По оценкам проектного центра ИНФОМЕТР, уровень информационной открытости органов исполнительной власти федерального уровня составляет 44,1 %²⁴. Встречается формальное отношение к имплементации правовых положений.

Если информация, которая необходима гражданину, не размещена на сайте, он может получить ее по запросу. В качестве задания можно давать подготовку подобных запросов с использованием образцов²⁵.

При этом следует соблюдать несколько простых правил:

- Формулировка запроса должна быть четкой и ясной, не предполагающей двусмысленностей;
- В обязательном порядке следует указывать контактные данные отправителя (в противном случае он не сможет получить ответ);
- Предоставление запрашиваемой информации должно относиться к компетенции органа, в который направляется запрос;
- Запрашиваемые сведения не должны входить в установленный законом перечень информации ограниченного доступа (речь идёт о государственной, врачебной, нотариальной, банковской и иных охраняемых законом тайнах)²⁶.

Существует множество факторов, оказывающих влияние на открытость и прозрачность государственных органов и организаций. В первую очередь, это специфика работы. Результаты проведённого экспертами Проектного центра ИНФОМЕТР мониторинга демонстрируют, что самыми закрытыми являются Агентство по делам национальностей и органы силового блока. Лидерами, с

24 Открытость федеральных органов исполнительной власти 2015: кризис роста: Доклад проектного центра «ИНФОМЕТР» // http://infometer.org/analitika/foiv_itogi_2015 (дата обращения: 09.06.2017).

25 Образцы запросов в органы власти представлены в методическом пособии «Доступ к информации в Российской Федерации», которое размещено в электронном виде по ссылке: http://yhrm.org/sites/default/files/righttoknow_howto.pdf.

26 Перечень таких сведений исчерпывающим образом определяется в законе, однако в правоприменительной практике далеко не всегда вопрос об отнесении той или иной информации к охраняемой законом тайне является однозначным.

точки зрения доступности и полноты информации, оказались Министерство финансов и Федеральная налоговая служба²⁷.

Декларирование

Одним из действенных инструментов против коррупции считается предоставление сведений о доходах публичными должностными лицами (то есть теми, кто состоит на государственной и муниципальной службе: судьями, представителями исполнительной власти, сотрудниками муниципальных органов. Закон обязывает таких лиц раскрывать (делать доступными для общественности) сведения обо всех формах дохода (заработной плате, доходах от ценных бумаг, от преподавательской, научной и иной разрешённой деятельности), а также об имеющемся имуществе (транспортных средствах, квартирах, земельных участках, домах и иной недвижимости). Причём эти данные раскрываются как в отношении самого государственного (муниципального) служащего, так и в отношении его супруга (супруги), а также несовершеннолетних детей. Делается это для того, чтобы сделать бесполезной столь популярную ранее схему, когда нелегально полученные доходы и имущество переводились на супругов.

Документ, в котором раскрываются указанные выше сведения, называется декларацией. Поэтому мы будем использовать термин «декларирование», подразумевая законодательно установленную процедуру предоставления сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера государственного служащего, а также данных в отношении супруга(и) и несовершеннолетних детей.

Декларация содержит множество информации: персональные данные, информацию о счетах в банках, об имеющихся ценных бумагах, регион владения недвижимостью. Это позволяет гражданскому обществу отслеживать, не появились ли за время работы в государственной структуре доходы, которые явно превышают официальные. Если такое превышение имеет место, чиновник обязан объяснить происхождение средств. В противном случае ему может быть предъявлено обвинение в коррупции.

То есть использование такого инструмента, как декларации, позволяет увеличить уровень прозрачности и подотчётности, а также упрощает гражданский контроль (здесь мы снова возвращаемся к формуле коррупции). Когда законы об обязательном декларировании доходов и имущества вводились в действие, в ряде стран, к примеру, в Дании, депутаты и министры были вынуждены продать принадлежащие им акции в иностранных компаниях. В противном случае они лишились бы занимаемых должностей в связи с утратой доверия.

В России декларации ежегодно публикуют:

- президент;
- члены правительства;
- депутаты;
- главы регионов;
- сотрудники министерств;
- руководители бюджетных учреждений (к которым относятся и школы);
- судьи и аппараты судов;
- компании, ключевым акционером, которых является государство²⁸.

В системе предоставления сведений декларация рассматривается как официальный документ. Это означает, что если мы найдем несоответствие в сведениях деклараций разных лет, это является достаточным основанием для привлечения недобросовестного чиновника к ответственности. Есть примеры увольнений в связи с утратой доверия в таких случаях.

Существенный недостаток системы декларирования в России - отсутствие единого ресурса, на котором размещались бы сведениях всех лиц, обязанных публиковать декларации. К примеру, в Грузии чтобы подать декларацию, чиновник должен зайти на специальный сайт и заполнить электронную форму. В России же декларации могут быть опубликованы как на личном сайте чиновника, так и на сайте организации, в которой он работает.

28 Например, единственным акционером ОАО «Российские железные дороги» является Российская Федерация. ОАО «РЖД» владеет имуществом, которое принадлежит государству, распоряжается деньгами, которые государство ему выделяет в качестве субсидий так далее;

Одной из гражданских инициатив, к которой может присоединиться любой желающий, является проект «Декларатор» (declarator.org). На этом сайте собираются вместе сведения о доходах и имуществе различных публичных должностных лиц. Некоторые декларации были удалены из общего доступа, поэтому база данных «Декларатор» - единственный источник, где они размещены. По возможности данные переводятся в машиночитаемый формат, что позволяет осуществлять мониторинг, анализировать и визуализировать сведения, отражённые в декларациях. Появляется возможность отследить, как менялся доход того или иного чиновника в течение нескольких лет, какое движимое и недвижимое имущество приобреталось.

Используя данные базы «Декларатор» за несколько лет можно подготовить запрос в прокуратуру о проведении проверки, если в результате мониторинга выяснится, что стоимость приобретенного движимого и недвижимого имущества существенно превышает доходы чиновника за 3 года. Подробнее об использовании «Декларатора» на антикоррупционных занятиях для школьников смотрите в разделе о роли гражданского общества в противодействии коррупции (модуль 4).

Возможные задания и практические элементы занятий

Задание 1. Юзабилити-анализ портала «Закупки»

Ознакомьтесь с интерфейсом и содержанием портала «Закупки»: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>. Проанализируйте, насколько удобно его использовать непрофессионалу (проведите юзабилити-анализ) и подготовьте небольшой отчёт для обсуждения в классе, чтобы обменяться мнениями.

Рекомендуемая структура отчёта о проведении юзабилити-анализа и параметры для оценки:

1. Простота использования (требуется ли регистрация или авторизация для поиска информации).
2. Скорость загрузки страниц.
3. Внешний вид и дизайн.

4. Структура и навигация по сайту.
5. Внутреннее содержание (наличие / отсутствие всей необходимой информации о закупке).
6. Есть ли возможность давать «обратную связь».

В дополнение к этому можно анализировать документацию по исполненным государственным и муниципальным контрактам, используя соответствующий поисковый фильтр на портале. Выбирать рекомендуется контракты на поставку товаров, работ и услуг для школ, чтобы предмет закупки был понятен.

Задание 2. Подготовка запросов о деятельности органов власти

2.1. Подготовьте запрос в Генеральную прокуратуру РФ о числе коррупционных преступлений, числу обвинительных приговоров за эти виды преступлений и объёму конфискованного в качестве наказания имущества.

2.2. Подготовьте запрос в Министерство юстиции РФ о предоставлении информации о числе запросов о правовой помощи, которые были исполнены Россией, в течение года, с указанием стран, которые обращались с такими запросами.

2.3. Подготовьте запрос в Министерство труда и социальной защиты об объеме расходов из федерального бюджета для осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка.

В качестве образца используйте запросы в органы власти, которые представлены в методическом пособии «Доступ к информации в Российской Федерации» (доступно по ссылке: http://yhrm.org/sites/default/files/righttoknow_howto.pdf).

Модуль 3. Меры, которые бизнес предпринимает против коррупции

Данный модуль призван продемонстрировать стимулы для предпринимателей включаться в противодействие коррупции, а также

содержание и элементы антикоррупционной политики и конкретные меры и процедуры, применяемые современными компаниями.

Постепенно формируется сообщество предпринимателей, которые заинтересованы в ведении честного бизнеса. Обратимся к данным, приведённым в статье Джека Зенгера и Джозефа Фолкмана – руководителей компании Zenger/Folkman, консультирующей руководителей по вопросам развития. В соавторстве они издали статью «Как сделать себя незаменимым» и книгу по развитию лидерских качеств. По данным исследований – замеров, проводимых названными авторами, чем выше развита компетенция честности, тем больше вероятность стать топ-менеджером. Один из участников исследования характеризует эту тенденцию следующим образом: «Все начинается с моего босса и с его босса. Они настаивают на том, чтобы любая сделка была максимально прозрачной, предпочитая консервативный подход к бухгалтерскому учету либеральному. Мне не трудно требовать безусловной честности от подчиненных, поскольку планка изначально задана ими»²⁹.

Другой пример – расширяющиеся возможности по открытию универсамов самообслуживания, в которых расчёты автоматизированы: используются баркоды товаров и специальные считывающие устройства. Таким образом покупателям прививается культура честности, что, конечно же, не отменяет необходимости периодически контролировать соблюдение правил, как мы помним из материалов первого раздела (см. формулу коррупции).

Чем выше заинтересованность (своеобразный общественный запрос на честность), тем проще формировать сети и организовывать коллективные действия, рассматриваемые как одна из действенных мер против коррупции. К примеру, в Италии в середине 70-х годов XX века появилось «движение сверчков». Всё началось с журналистских расследований, раскрытия схем работы мафиозных структур. Постепенно стали появляться специальные фермерские хозяйства, которые не платили «дань» мафиози, а для реализации

29 Зенгер Д., Фолкман Д. Планка честности задаётся сверху // Harvard Business Review. URL: <http://hbr-russia.ru/management/korporativnyy-opyt/p12522/#ixzz2tV6yLA9T> (дата обращения: 01.12.2019).

своей продукции они открывали магазины, где все товары маркировались специальным знаком «mafia free»³⁰. До сих пор в некоторых районах, например на Сицилии, при съёме жилья часть оплаты идёт сицилийской мафии. Гражданские активисты придают такие случаи огласке и призывают арендовать дома и квартиры только у тех, кто не сотрудничает с мафиози. Кроме того, идея создания Центра коллективных действий получила поддержку на уровне «Большой двадцатки» в ходе заседания Рабочей группы по противодействию коррупции. В 2010 году на саммите Большой Двдцатки был разработан антикоррупционный план, в котором именно частный сектор обозначен в качестве основного актора в борьбе с коррупцией.

Распространённым заблуждением является утверждение о том, что российские компании на сегодняшний день не имеют стимулов для разработки и реализации антикоррупционных мер - стандартов и процедур комплаенс. Одно из первоначальных значений термина комплаенс (compliance) - соответствие установленным требованиям и правилам, совпадение желаемого и действительного³¹. Сегодня он понимается как система регулярного внутреннего контроля, позволяющая управлять различными рисками, в том числе коррупционными, включая контроль за соблюдением принятых в компании правил и процедур правового и этического характера.

Во-первых, в современных условиях большая часть банков имеет собственные каналы информирования о благонадёжности заёмщиков. Если предприниматель был замечен в коррупционных сделках (не важно, на территории какого государства это случилось и был ли вынесен обвинительный приговор), он включается в черный список и лишается возможности получить кредит. Во-вторых, такой же принцип действует в сфере государственных и муниципальных закупок. Неблагонадёжные компании отстраняются от участия в них, теряя выгодные контракты. В России применение аналогичных мер обсуждалось с подачи председателя Счётной палаты и представителей

30 Например, компания Libera Terra (Освобождённая Земля): <http://liberaterra.it/en/>.

31 Одно из значений термина «compliance» - соответствие установленным требованиям и правилам, совпадение желаемого и действительного // Оксфордский словарь. URL: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/compliance> (дата обращения: 14.07.2017).

Министерства труда и социального развития. С 2016 года действуют нормы, которые не позволяют организациям, привлечённым к административной ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера, участвовать в закупках (см. статью 19.28. Кодекса РФ об административных правонарушениях «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»). Запрет действует в течение двух лет.

В-третьих, в последнее время появилось достаточно много законодательных инициатив, направленных на противодействие «чёрным» и «серым» схемам расчётов между компаниями. Подобные схемы практически всегда основаны на коррупционных соглашениях. Органы финансового контроля отслеживают подозрительные операции, проводят в отношении них проверки. Новые инструменты, распространение электронных расчётов также стимулирует внедрение антикоррупционного комплаенса в бизнесе.

В-четвёртых, принимаются законы, обладающие свойством экстерриториальности, т.е. действующие не только на территории государства, парламентом которого они одобрены. Основная цель принятия таких актов – содействовать отказу предпринимателей от коррупционных практик даже при ведении бизнеса за рубежом.

В 1977 году ответом на разгоревшийся в США пятью годами ранее Уотергейтский скандал стало принятие Закона «О коррупции за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act, далее также FCPA³²). Из крупных коррупционных дел о нарушении этого закона, в которые были вовлечены российские госслужащие и бизнесмены, можно выделить три:

Дело фармацевтической компании Pfizer: эта компания оплачивала врачам российских государственных больниц дорогостоящие поездки на зарубежные конференции. Взамен врачи прописывали своим пациентам препараты именно этой компании. На этом примере можно показывать последствия коррупции лично для каждого.

32 Перевод на русский язык доступен по ссылке: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-russia.pdf> (дата обращения: 14.12.2019).

Дело автомобилестроительного концерна Daimler AG: компания Даймлер использовала подкуп зарубежных чиновников, чтобы получить государственные заказы на поставку автомобилей в 22 странах. Так, в России применялась система «откатов»: в счёте была указана одна сумма, а фактически продажа осуществлялась по другой цене, образовавшаяся разница «возвращалась» коррумпированному чиновнику.

Дело транснационального концерна Siemens AG³³: компания использовала различные коррупционные практики для того, чтобы облегчить выход на рынок. В частности, в центре скандала оказались организаторы тура на фестиваль «Октоберфест» для российских чиновников.

В связи с нарушениями норм FCPA этим компаниям пришлось выплатить колоссальные штрафы, а также ввести специальные комплаенс-программы, которые сегодня используются в качестве образца по всему миру.

В 2011 году вступил в силу закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (The Bribery Act³⁴). К ответственности по этому закону могут быть привлечены лица, которые участвуют в коррупционных сделках с подданными Великобритании, в какой бы стране ни совершалась сделка. Российские компании поставлены в условия, когда им приходится уделять внимание минимизации коррупционных рисков, в частности, в связи с тем, что развитие законодательства привело к появлению правонарушения нового типа – неспособность предотвратить коррупционную деятельность.

Преследование коммерческих организаций (включая партнерства и корпорации) допускается, независимо от:

- места совершения правонарушения;
- локальных обычаев и традиций.

33 См. подробнее: Complianceblog.ru // URL: <http://www.complianceblog.ru/?cat=21> (дата обращения 18.12.2019).

34 Перевод на русский язык доступен по ссылке: http://www.nornik.ru/assets/files/Documents/Zakon_Velikobritanii_O_bor_be_so_vzyatochnichestvom_UK_Bribery_Act.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

- того, располагала ли компания информацией о факте коррупции (к примеру, если дочерняя компания заключала контракты, основанные на взяточничестве, головная компания привлекается к ответственности независимо от того, были ли у неё сведения о таких контрактах и их незаконности);

- была ли коррупционная сделка совершена лично или через посредника;

- привлечения виновного физического лица к ответственности (даже если не было возбуждено уголовное дело);

- того, имело ли место вымогательство взятки.

Доказывать, что действия не противоречат требованиям этого закона, должна сама компания. Это существенно упрощает привлечение к ответственности за выплату и получение откатов.

Сегодня во многих международных документах говорится о необходимости разработки антикоррупционных стратегий на уровне отдельных секторов экономики и даже конкретных организаций, о повышении уровня прозрачности и подотчётности при ведении бизнеса. И в первую очередь это обусловлено тяжестью последствий, которые порождает коррупция. В международных конвенциях закрепляется обязанность государств-участников признавать преступлениями коррупционные практики и привлекать к ответственности за участие в них.

Россия участвует в основных международных конвенциях в сфере борьбы с коррупцией: Конвенции ООН против коррупции с 2006 года, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию с 2007 года, Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок с 2012 года.

Присоединение к международным конвенциям и действие экстерриториальных актов дали толчок к развитию российского антикоррупционного законодательства.

Статья 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает все организации (любых организационно-правовых форм) разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Перечень таких мер установлен законом и сводится к следующему:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Во исполнение указанного положения федерального закона Минтруд подготовил методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции³⁵.

В качестве лучшей защиты от обвинений в неспособности предотвратить коррупцию может рассматриваться внедрение комплаенс процедур в компании. Несмотря на то, что санкции по статье 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции» не предусмотрены, достаточно часто прокуроры выносят представления об устранении нарушений и иски об обязанности принять соответствующие меры. Как правило, в представлениях содержится следующая формулировка:

«Непринятие мер по противодействию коррупции в организации делает невозможным исполнение требований ФЗ № 273-ФЗ и нарушает интересы РФ, неопределенного круга лиц, ... делает недостижимыми задачи и неисполнимыми функции государства в сфере борьбы с коррупцией, создает предпосылки для ... коррупционных правонарушений субъектами права, а также препятствует реализации гражданами своих конституционных прав и свобод». Следует подчеркнуть, что речь идёт не просто о принятии формальных документов, но и о чётком и безоговорочном следовании им.

35 Доступны в электронном виде по ссылке: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26> (дата обращения: 11.12.2019).

Хотя подходы к формированию антикоррупционной политики могут различаться от компании к компании, в большинстве случаев выделяются следующие обязательные элементы:

Лидирующая роль или «тон сверху».

Оценка и управление коррупционными рисками;

Соразмерные антикоррупционные стандарты и процедуры;

Тренинги и коммуникация;

Мониторинг и контроль.

Как правило, разрабатываются такие документы, как: Стандарт антикоррупционной политики, кодекс этики или делового поведения, антикоррупционная оговорка для включения в договоры с контрагентами, а также стандарты осуществления отдельных бизнес-процессов с высокой степенью коррупционного риска.

Лидирующая роль руководителя заключается, в первую очередь, в том, что он личным примером демонстрирует приверженность ценностям честности и прозрачности. Кроме того, он инициирует, как правило, формирование самостоятельного, независимого подразделения, которое будет осуществлять антикоррупционную политику – в крупных компаниях, а также распределяет обязанности между сотрудниками - в менее крупных, и осуществляет контроль за их деятельностью. Другой важной задачей является постоянное повышение статуса функции комплаенс и внедрение её на всех уровнях³⁶, поддержка комплаенс-инициатив и диалога различных подразделений по вопросу применения принятых антикоррупционных мер и их эффективности.

На основе анализа коррупционных рисков выстраиваются стандарты и процедуры. Наиболее часто в число рисковых областей включают: получение разрешений, лицензий, процедуру аккредитации, таможенные процедуры, возмещение расходов третьих лиц, подарки, представительские расходы, спонсорство и благотворительность, участие в конференциях, платежи,

36 Обязанность по соблюдению стандартов комплаенс включается в трудовые договоры; показатели исполнения антикоррупционных требований учитываются при оценке эффективности сотрудников и их при премировании.

направленные на упрощение формальностей, использование консультантов и агентов.

Чтобы определить порядок осуществления деятельности, характеризующейся высоким уровнем коррупционных рисков, используют ряд мер, в частности:

- ✓ Запрет «ускоряющих» платежей (зачастую к ним прибегают для сокращения сроков получения каких-то документов, например, лицензий на осуществление тех или иных видов деятельности, как правило, в обход действующего законодательства, т.е. через нелегальные платежи);

- ✓ Инструкции по оказанию спонсорской помощи и участию в благотворительных программах (за спонсорской и благотворительной поддержкой иногда скрываются коррупционные схемы);

- ✓ Лимит расходов на подарки, представительские расходы, протокольные мероприятия (централизованно определяется допустимая стоимость подарков, которые представители компании могут дарить партнёрам, величина представительских расходов, а также случаи, в которых дарение недопустимо);

- ✓ Максимальный размер комиссии и основания для предоставления скидок (система скидок также может выступать прикрытием для подкупа и иных коррупционных нарушений);

- ✓ Декларации конфликта интересов (под конфликтом интересов понимается ситуация, когда личная заинтересованность сотрудника противоречит интересам организации, в которой он работает, что может отрицательно сказаться на исполнении должностных обязанностей; например, сотрудник организации, который обладает конфиденциальной информацией, составляющей служебную тайну, приглашается на работу в конкурирующую организацию; такие ситуации должны быть раскрыты сотрудником – доведены до руководства организации в специальной декларации).

В рамках регулярной проверки соблюдения внутренних правил компании и законодательных требований осуществляется контроль авансовых отчетов сотрудников, выборочная проверка выплат в адрес контрагентов, оценка

соблюдения требований по исполнению договоров. Особое внимание уделяется вопросу реальности исполнения обязательств, так как одним из наиболее часто встречающихся коррупционных нарушений является подписание фиктивного акта о выполнении работ, которые по факту не выполнены. Свою эффективность доказали интервьюирование и опрос сотрудников, выезд в удаленные офисы, участие в мероприятиях ключевых отделов.

С учётом правоприменительной практики и потенциальной возможности привлечения руководителя организации к гражданско-правовой ответственности за ненадлежащий выбор и контроль за представителями и контрагентами, совершению любой финансовой операции должна предшествовать всесторонняя проверка и оценка рисков взаимодействия с бизнес партнёрами с учетом их предыдущего поведения на рынке. Для этой цели могут использоваться любые открытые источники информации, такие как:

- реестры прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в том числе реестры зарубежной недвижимости), которые позволяют получить информацию о том, какие объекты недвижимого имущества находятся в собственности государственных служащих и их родственников и соотнести стоимость этого имущества с официально декларируемыми доходами;
- реестры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, позволяющие в некоторых случаях обнаружить зарегистрированные на чиновников компании в нарушение запрета для них заниматься любой иной деятельностью, приносящей доход, кроме исследовательской, научной и творческой;
- реестр недобросовестных поставщиков, содержащий сведения о неисполнении ранее заключённых компанией контрактов;
- реестр должников, в котором хранится информация об имеющихся у организаций и индивидуальных предпринимателей задолженностях;
- база «Декларатор», в которую занесены данные, представленных в декларациях, государственными и муниципальными служащими, ежегодно подаваемые в установленный законом период (раньше эти декларации разрозненно хранились только на сайтах органов власти, к тому же

периодически удалялись, что затрудняет поиск информации о конкретном лице);

- сайты «Госзакупки» и «Госзатраты», позволяющие составить представление о конкурсных процедурах и соблюдении законодательных требований отдельными организациями и предпринимателями (в частности, сайт «Госзатраты» содержит специальную вкладку «На контроле», где собраны данные о подозрительных контрактах, с большой долей вероятности содержащих коррупционную составляющую);

- базы судебных решений, например, РосПравосудие: <https://rospravosudie.com/>, официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru/>, архив Высшего Арбитражного Суда РФ: <http://www.arbitr.ru/>;

- социальные сети, публикации в СМИ о коррупционных схемах, сделках, подозрительном и нечестном поведении тех или иных компаний на рынке.

Информация о контрагентах из указанных выше источников собирается для составления специальной картотеки, которая используется при принятии решения, заключать или не заключать контракт, в каждом конкретном случае оценку проводят несколько ответственных лиц (как правило, это комплаенс-офицеры или сотрудники службы безопасности). При этом даже от выгодных контрактов компании, которые заботятся о своей репутации и честном имени, отказываются, если есть риск оказаться участником коррупционной схемы, т.к. оцениваются последствия не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе.

Поскольку реестры в большинстве случаев являются открытыми, на антикоррупционных уроках можно давать задания по сбору данных о благонадёжности той или иной компании (например, о компаниях - потенциальных поставщиках товаров, работ, услуг для школ).

В подтверждение того, что такая деятельность является чрезвычайно значимой, можно сослаться на ситуацию в детском оздоровительном лагере «Парк-отель Сямозеро» летом 2016 года, когда 14 отдохавших там детей

погибли во время шторма. Репутация и благонадёжность компании-подрядчика не была должным образом проверена при заключении государственного контракта, между тем она числилась ответчиком в рамках 93 судебных разбирательств, а также имела непогашенные долги³⁷.

Все разработанные стандарты и процедуры должны быть усвоены сотрудниками, по этой причине значительную часть ресурсов необходимо тратить на разработку и внедрение программ обучения. Могут проводиться как очные интерактивные занятия (тренинги, мастер-классы, деловые игры, решение кейсов, просмотр фильмов³⁸), так и дистанционные программы (онлайн-курсы, вебинары).

Эффективность антикоррупционной политики компании во многом зависит от того, как организована система работы с сообщениями о нарушениях. Всем сотрудникам должна быть обеспечена возможность получения консультаций по вопросам антикоррупционной политики, право беспрепятственно использовать различные каналы для обращений (в том числе анонимных). Должен соблюдаться запрет преследования заявителей

Антикоррупционная политика компании нуждается в периодическом пересмотре с учётом выявленных недостатков, изменений действующего законодательства и появления новых действенных антикоррупционных мер.

В качестве игрового задания школьникам можно предложить разработать антикоррупционные стратегии разных компаний, разделив их на группы (каждая группа может специализироваться на какой-то отрасли или направлении деятельности: туристические услуги, производство мебели, ветеринарная клиника и т.д). Для начала стоит ознакомиться с уже действующими документами ведущих компаний, которые без труда можно найти на их официальных сайтах (как правило, имеется специальный раздел «Антикоррупционная политика», «Противодействие коррупции», «Деловая этика», «Комплаенс» или «Корпоративные стандарты»).

37 Ох, уж это Сямозеро... // Телеканал РЕН ТВ. URL: <http://ren.tv/blog/107451> (дата обращения: 10.12.2019).

38 Примеры таких видеофильмов о различных проявлениях коррупции можно найти на сайте подразделения ООН – UNDOC. URL: <http://thefightagainstcorruption.org/certificate/> (дата обращения: 10.12.2019).

Возможные задания и практические элементы занятий

Задание 1. Противодействие подкупу иностранных должностных лиц (групповая дискуссия)

Ознакомьтесь с информацией в таблице по нарушениям Закона США о коррупции за рубежом. Распределитесь на группы (по числу нарушений). Найдите более подробную информацию по данным кейсам. Ответьте на вопросы:

Какие незаконные действия были совершены компанией?

Каковы негативные последствия выявленных нарушений (для компании, для государства, для общества)?

Можно ли предотвратить подобные нарушения и какие меры для этого нужно предпринять?

Обсудите в классе рассмотренные нарушения и ваши позиции.

Таблица 1. Наиболее крупные штрафы за нарушение положений FCPA³⁹

Год	Название компании (с указанием страны)	Сумма штрафа	Описание нарушения
2014	Alstom – Франция	\$772.3 млн	Подкуп государственных служащих, подделка финансовой отчетности по энергетическими, сетевыми и транспортным проектам
2008	Siemens AG – Германия	\$450 млн	Дача взяток должностным лицам ряда зарубежных стран для получения более благоприятных условий для ведения бизнеса
2009	Kellogg Brown and Root LLC – США	\$402 млн	Дача взяток государственным служащим Нигерии для обеспечения заключения государственных контрактов на строительство на сумму более 6 миллиардов долларов

39 Таблица подготовлена студентом ОП «Политология» НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург Святославом Зборовским на основании обобщения материала, размещенного на сайте Международной ассоциации комплаенса: <https://www.int-comp.org/insight/2017/may/17/top-ten-fcpa-fines> (дата обращения: 11.12.2019).

2010	BAE Systems PLC – Великобритания	\$400 млн	Создание офшорных компаний и организаций-посредников с целью сокрытия доходов
2016	Teva Pharmaceutical Industries Ltd – Израиль	\$283.2 млн	Взятки чиновникам России, Украины и Мексики с целью увеличения закупок и одобрения регистрации лекарственных средств, производимых компанией.
2013	Total S.A. – Франция	\$245.2 млн	Взятки официальным должностным лицам Ирана для получения влияния с целью сохранения доступа компании к нефтегазовым месторождениям
2010	Snamprogetti – Нидерланды	\$240 млн	Наём агентов для выплаты взятки ряду чиновников из Нигерии для оказания содействия с получением контрактов на проектирование, закупки и строительство
2010	Technip S.A. – Франция	\$240 млн	Участвовали в той же схеме, что и Kellogg Brown and Root LLC, а также Snamprogetti
2016	VimpelCom Limited – Нидерланды	\$230.3 млн	Выплаты взяток должностным лицам государственных органов Узбекистана с 2006 по 2012 год с целью облегчения выхода и продолжения работы на телекоммуникационном рынке.
2011	JGC Corporation – Япония	\$218.8 млн	JGC Corporation была четвертой и последней компанией, которая была вовлечена в нигерийскую систему взяточничества, чтобы получить выгодные контракты на строительство вместе с Technip, Kellogg Brown and Root и Snamprogetti.

Задание 2. Деловая игра «Антикоррупционная политика компании»

Задание для группы № 1

Рассмотреть правила компании в отношении взаимодействия с контрагентами (*можно выбрать антикоррупционные политики любых крупных компаний, в том числе международных, о которых школьники знают*).

Обсудить в классе в рамках работы в малых группах алгоритм проверки благонадёжности контрагентов (последовательность действий, которые стоит предпринять, чтобы убедиться, с какой компанией стоит заключать договор, а с какой – нет).

Задание для группы № 2

Рассмотреть правила компании в отношении работы с сообщениями о нарушениях, в том числе коррупционных.

В рамках групповой дискуссии обсудить, какие каналы можно использовать для информирования, кто должен отвечать за рассмотрение поступивших сообщений о нарушениях, какие условия должны быть созданы в компании, чтобы сообщать о нарушениях было безопасно.

Задание для группы № 3

Рассмотреть правила компании в отношении подарков.

В рамках групповой дискуссии обсудить, в каком случае подарки могут рассматриваться как попытка подкупа, как компании регламентируют правила получения и предоставления подарков.

Задание 3. Тренинг по защите предпринимателей от вовлечения в совершение коррупционных нарушений

Задание. Рассмотрите предложенную ситуацию с высокой вероятностью коррупции и предложите, как предприниматель может защитить свои права, не участвуя в коррупции: укажите, в какие государственные или муниципальные органы он может обратиться в рассмотренном случае, опишите плюсы и минусы каждого из найденных способов защиты.

На обсуждение в группе отводится 15 минут, на презентацию результатов групповой работы – до 5 минут.

Примеры ситуаций с высоким коррупционным риском:

КЕЙС 1

Вы работаете в фирме, которая занимается продажей земельных участков. С сентября 2019 года генеральному директору стали угрожать по телефону неизвестные лица, которые говорили о своих связях с Федеральной службой безопасности и ссылались на многочисленные нарушения со стороны фирмы при заключении договоров. Мошенники намекали на возможность уголовного преследования в отношении генерального директора за подписание фиктивных документов и предлагали переоформить фирму на них.

КЕЙС 2

Вы представляете интересы индивидуального предпринимателя Ивана Богатейшего, который оборудовал киоск в районе станции метро «Нарвская» для продажи продукции собственной пекарни. Вечером 20 декабря 2019 года к продавцу киоска обратились два молодых человека, представившиеся сотрудниками полиции, и запросили номер мобильного телефона владельца киоска. На следующий день, связавшись с Иваном Богатейшим по телефону, сотрудники полиции потребовали ежемесячно передавать им деньги в сумме 30 тысяч рублей для того, чтобы «не возникало проблем с проверяющими органами».

КЕЙС 3

В январе 2019 года индивидуальный предприниматель Евгений Титов открыл типографию. К уборке в типографии регулярно привлекались нелегальные мигранты, с которыми не заключались трудовые договоры (следовательно, никакие налоги с их заработной платы не выплачивались). Через 2 месяца после начала работы в типографии появились два полицейских, заявившихся Титову о проведении специального рейда. По результатам проверки они установили факт привлечения к работе в типографии нелегальных мигрантов и предложили Титову собрать 300 тысяч рублей, после передачи которых они «смогут закрыть глаза на нарушение».

КЕЙС 4

В ходе плановой проверки ООО «Стрим», сотрудниками которого вы являетесь, пожарный инспектор Николай Симонов установил, что противоподымное оборудование в ночном клубе «Гнедая лошадь» не соответствуют Нормам пожарной безопасности, что было указано в акте проверки. В разговоре с Генеральным директором ООО «Стрим» инспектор настоятельно рекомендовал для устранения выявленных нарушений использовать при переоборудовании клуба противопожарные

огнезадерживающие клапаны и клапаны дымоудаления, которые производит компания «Винкс». При несоблюдении рекомендации он пригрозил провести в ближайшее время внеплановую проверку.

Модуль 4. Меры, которые гражданское общество предпринимает против коррупции

Данный модуль обобщает информацию об участии институтов гражданского общества в противодействии коррупции, включая примеры конкретных гражданских проектов в России и за рубежом.

Ключевым для данного раздела является понятие «гражданское общество». Чтобы реализовать частные интересы, люди объединяются, создавая различные негосударственные институты: фонды, автономные некоммерческие организации, общественные объединения и движения, инициативные группы. Гражданское общество в большинстве случаев рассматривается как совокупность таких институтов, которые называют также «неправительственными», чтобы подчеркнуть их независимость от государства. Если в государстве реализуются всеобщие, публичные интересы, то в гражданском обществе – частные, индивидуальные интересы (правда, для их реализации требуется объединение усилий). Основное отличие некоммерческих организаций от коммерческих в том, что они не преследуют цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а полученную прибыль (например, от благотворительных программ) не распределяют между участниками, а расходуют только на достижение определённых в уставе целей.

Необходимость и целесообразность взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций (НКО) определяется тем, что государство и общественно-добровольческий сектор имеют во многом схожие цели, интересы и функции.

Как на международном уровне, так и во внутригосударственных документах подчёркивается, что эффективное противодействие коррупции возможно только при условии систематического контроля за действиями государства и бизнеса со стороны гражданского общества. В статье 13 Конвенции ООН против коррупции названы следующие меры, содействующие вовлечению гражданских активистов:

а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;

б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;

с) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;

д) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:

i) для уважения прав или репутации других лиц;

ii) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

Положения, касающиеся гражданского участия в антикоррупционной деятельности, закреплены в российском законодательстве на федеральном и региональном уровне. Федеральный закон «О противодействии коррупции» включает сотрудничество государства с институтами гражданского общества в число основных принципов противодействия коррупции. Одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

В Национальной стратегии противодействия коррупции подчёркивается необходимость обеспечения участия институтов гражданского общества в этом процессе. Реализовать данную стратегию предполагается, в том числе, путём активного вовлечения в работу по противодействию коррупции общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Указанные положения (правовые принципы) конкретизированы в Федеральном законе «Об общественном контроле». Несмотря на то, что слово «коррупция» упоминается в нём только один раз (в контексте задач общественного контроля, среди которых называется формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению), основное содержание закона составляет регулирование применения антикоррупционных мер. Опираясь на легальное определение общественного контроля, можно прийти к выводу, что он направлен на предотвращение злоупотреблений со стороны власти, на повышение прозрачности и подотчетности государственного управления, следовательно – на минимизацию коррупции⁴⁰.

На основе анализа международного и российского законодательства можно выделить следующие формы противодействия коррупции со стороны гражданского общества:

1. Гражданское образование (в частности, антикоррупционная пропаганда);
2. Гражданский (общественный) контроль.
3. Продвижение антикоррупционных инициатив.

В рамках каждой из указанных форм используются различные механизмы:

- реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов;
- проведение публичных мероприятий и акций (круглых столов, семинаров, тренингов и т.п.);
- внесение предложений в органы государственной и муниципальной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства;

- общественное расследование;
- независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- поддержка интернет-ресурсов, освещающих проблемы в сфере противодействия коррупции;
- создание антикоррупционных приемных и др.

Чтобы упростить задачу объяснения роли гражданского общества в противодействии коррупции, мы рассмотрим несколько примеров уже реализованных проектов антикоррупционной направленности (некоторые из них могут стать образцами для инициирования похожих проектов в российских школах).

Проекты, направленные на усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений

Гражданские активисты нередко используют такие инструменты, как антикоррупционный мониторинг и подготовка альтернативных докладов по результатам его проведения. Мониторинг представляет собой процесс сбора информации об одном или нескольких аспектах антикоррупционной политики: проблема изучается по заданным параметрам на протяжении определенного времени. К примеру, можно собирать данные об исполнении требований законодательства о декларировании доходов и расходов должностных лиц, проверять, как исполняются обязательства по размещению органами власти определённой информации в открытых источниках, оценивать исполнение национального плана по противодействию коррупции или закона о бюджете на региональном или федеральном уровне.

Так, в 2010 году Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» совместно с группой «Экозащита» был проведен мониторинг и подготовлен доклад "Анализ эффективности использования денежных средств при осуществлении деятельности по размещению заказов для нужд Государственной корпорации по атомной

энергии "Росатом"⁴¹. Результаты мониторинга подтвердили опасения экспертов в отношении эффективности расходования средств при закупках для нужд государственных корпораций. Был выявлен ряд типичных нарушений, связанных с размещением заказов для нужд госкорпорации «Росатом». Наиболее часто встречались нарушения, связанные с выбором способа размещения заказа, с отсутствием сметной документации при закупке работ по строительству и ремонту зданий и сооружений. Отчёт, подготовленный по результатам мониторинга, был направлен руководству госкорпорации «Росатом», что привело к пересмотру внутрикорпоративной антикоррупционной политики и изменению системы контроля за осуществлением закупок.

На повышение прозрачности полиции была направлена акция «День проверки документов», которая долгое время проводилась Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» (Центр ТИ-Р) совместно с Молодежным правозащитным движением и представляет собой форму общественного контроля соблюдения требований Федерального закона «О полиции». Особое внимание уделялось исполнению полицейскими обязанности носить именной нагрудный знак, поскольку его отсутствие делает сотрудника анонимным и увеличивает риск злоупотреблений. Если активисты встречали полицейского без именного бейджа, то направляли жалобу в прокуратуру. Для участников акции проводился инструктаж, были созданы группы в социальных сетях, на которых размещались памятки по общению с полицией, образцы жалоб. Данная акция проводилась в Москве, Петербурге, Липецке, Екатеринбурге, Белгороде, Йошкар-Оле, Мурманске, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Сыктывкаре, Тамбове и других городах⁴². В Москве удалось добиться впечатляющих результатов: в течение двух лет после начала акции в городе практически не осталось ни одного полицейского, который не носил бы нагрудный знак. Это

41 Доступная для скачивания версия доклада размещена по ссылке: https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/rosatom_final.pdf (дата обращения: 18.12.2019).

42 Более подробная информация доступна по ссылке: <http://rusrep.ru/article/2012/04/21/dpd> (дата обращения: 27.12.2019).

стало возможным, в том числе, по причине заинтересованности руководства столичной полиции.

Проект «Декларатор»⁴³, реализуемый Центром ТИ-Р, предполагает регулярное обновление базы данных о доходах и имуществе публичных должностных лиц (депутатов, государственных и муниципальных служащих, судей, руководителей государственных корпораций, государственных компаний и образовательных организаций). Идея создания такой базы данных появилась после изучения зарубежного опыта декларирования расходов и доходов. В некоторых странах, например, в Грузии, все декларации публикуются на одном сайте. В то время как поиск такой информации в России затруднен, поскольку приходится просматривать отдельные сайты государственных органов и организаций, информация с которых может удаляться сразу после размещения. Этот проект является интерактивным, т.е. любой, кто найдет декларацию, пока не включенную в базу данных, может сделать это при помощи специальной формы (http://declarator.org/add_declaration/). Все декларации на сайте размещаются в машиночитаемом формате, то есть полученные данные с легкостью могут быть импортированы и сопоставлены по годам, отдельным чиновникам и органам власти. Такого рода общественный контроль позволяет выявлять нарушения со стороны публичных должностных лиц и направлять соответствующую информацию в правоохранительные органы. Достаточно часто встречающимся нарушением является несвоевременная публикация деклараций. К примеру, сотрудники Федеральной службы по надзору в сфере природопользования разместили декларации за 2016 год на неделю позже установленного срока, нарушение было выявлено Центром ТИ-Р, информация направлена в прокуратуру для принятия мер⁴⁴.

На Филиппинах силами школьников был реализован крупномасштабный мониторинговый проект «Проверь свою школу». Около одного миллиона

43 Проект «Декларатор» // URL: <http://declarator.org> (дата обращения: 01.12.2019).

44 Росприроднадзор не опубликовал вовремя декларации // URL: <http://declarator.org/blog/28/> (дата обращения: 01.12.2019).

мальчиков и девочек из отрядов скаутов прошли подготовку по специальным пособиям и провели проверки качества образовательных услуг по всей стране.

В проекте принимали участие представители органов власти и некоммерческих организаций. В пособии подробно разъяснялось, какие права имеет общественный инспектор - именно таким статусом наделялись школьники, на что он должен обращать внимание при проведении проверки, что должно насторожить (система «красных флажков» - меток коррупционных рисков). Министерство образования проводило дни открытых дверей, на которых рассказывалось, где получить информацию о бюджете школы, контакты ответственных лиц, другую актуальную информацию. На местах создавались рабочие группы, в которых действовали волонтеры – школьники, которых обучали проведению мониторинга⁴⁵.

Ряд проектов направлен на повышение прозрачности бюджетного процесса. «Бюджет для граждан» - проект, реализуемый в рамках Открытого правительства и объясняющий доступным для не специалистов языком принципы формирования и расходования бюджетных средств. Каждый финансовый орган ежегодно составляет отдельный документ с одноименным названием (Бюджет для граждан) с проектом бюджета и отчетом о его исполнении. На сайте проекта⁴⁶ размещены видеоролики и инфографика, которые могут использоваться во время антикоррупционных уроков. Можно также предложить создать (в рамках коллективного проекта) аналогичный (но более упрощенный) документ о доходах и расходах школы. Понимание финансовых механизмов важно, с точки зрения общественного контроля, а также персональной финансовой грамотности.

Получают распространение в России также проекты инициативного бюджетирования, которые дают возможность гражданам включаться непосредственно в процесс определения того, на что будут расходоваться бюджетные средства. Проект «Открытый бюджет» Комитета гражданских

45 Подробнее о проекте: www.checkmyschool.org.

46 Бюджет для граждан. URL: <http://budget.open.gov.ru/>.

инициатив⁴⁷ позволяет отобрать социально значимые инициативы жителей, на которые выделяется от 0,1 до 2 % бюджетных средств муниципального образования. Диапазон инициатив достаточно широк: это благоустройство, сфера ЖКХ, культура, спорт. Отобранные специальной комиссией инициативные проекты включаются в расходную часть бюджетов муниципалитетов. Полезные для уроков материалы можно найти также на портале инициативного бюджетирования⁴⁸.

Подобные проекты развивают культуру участия и навыки коллективного действия и вполне под силу школьникам. В Аргентине учителя и ученики совместно участвовали в проекте «Классы без границ», целью которого провозглашалась выработка программы коллективных действий для решения проблем местного значения. Победители конкурса инициативных программ получали финансирование и возможность реализации разработанной программы своими силами. В проект было вовлечено свыше 10 тысяч учителей и 100 тысяч школьников от 12 лет⁴⁹. В течение 4 лет 7 раз организовывался прием заявок на участие в конкурсах проектов (в общей сложности их было представлено 2500). Проект реализовывался силами НКО и большая часть работ выполнялась бесплатно.

Ещё один пример проекта, направленного на повышение финансовой грамотности молодёжи - «Куда идут твои налоги». Именно понимание порядка формирования и расходования бюджета является своего рода гарантией от правонарушений в сфере уплаты налогов. В пилотном проекте приняли участие 518 городских школ в Сан-Паоло, в дальнейшем было охвачено ещё более 6 тысяч школ Бразилии. Финансировался проект государственными органами, а реализовывался силами команды тренеров, состоявшей из профессиональных юристов, бухгалтеров, налоговых инспекторов, а также студентов экономических и юридических направлений. Занятия проводились в самых

47 Открытый бюджет. URL: <https://komitetgi.ru/projects/77/#2>.

48 Портал инициативного бюджетирования. URL: <http://budget4me.ru/>.

49 Подробное описание проекта приведено в публикации «Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 countries». Электронный доступ по ссылке: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_special_edition_2004 (дата обращения: 18.12.2019).

разных форматах: лекции, семинары, видеоконференции, театральные постановки, видеофильмы, буклеты, дебаты.

Вот основные мысли, которые организаторы и лекторы пытались донести до участников:

- Публичные ресурсы и государственная собственность принадлежат всем гражданам. Это не «ничья» собственность и не собственность управленцев.

- Государственные служащие играют важную роль, помогая гражданам реализовать принадлежащие им права и исполнить обязанности.

- Публичные услуги могут быть оказаны только в том случае, если будут собираться налоги; платить налоги – неотъемлемая часть гражданства.

- Государственные расходы должны производиться с учетом определенных приоритетов и под контролем общественности.

- Платежеспособность граждан ограничена, поэтому следует избегать коррупции и растрат⁵⁰.

В проекте активное участие принимало казначейство. На открытые экскурсии приглашались учителя, студенты, школьники. Сотрудники казначейства сами приходили в школы и рассказывали о деятельности этого органа, проводили дебаты по теме общественного контроля за расходованием государственных средств. Эффект от реализации проекта оценивался на основании отчетов учителей и эссе учеников⁵¹.

Одним из наиболее действенных инструментов в рамках данного направления (усиление прозрачности) является антикоррупционное расследование. В привычном понимании расследование – это деятельность государственных органов. В понимании гражданских активистов, это деятельность по сбору информации о действиях или бездействиях, которые содержат признаки коррупционных нарушений, для передачи её

50 Там же.

51 Подробнее о проекте см. «Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 countries». Электронный доступ по ссылке: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_special_edition_2004 (дата обращения: 18.12.2019).

правоохранительным органам, которые предпринимают определённые законом меры.

Наиболее масштабное и широко известное расследование – «Панамское досье» (Panama Papers). Его инициировали 2 некоммерческие организации: Международный консорциум журналистов-расследователей (ICIJ) и Центр по исследованию коррупции и организованной преступности (OCCRP). Расследование осуществлялось силами 376 журналистов из 70 стран. В результате за 2 года работы были собраны данные о нарушениях, связанных с нелегальным использованием офшорных юрисдикций⁵², в отношении 214 фирм. Замешанными в скандале оказались 12 глав государств, более 100 знаменитостей. Были проведены официальные расследования в отношении более 150 должностных лиц в разных странах. Итогом стал также ряд громких отставок, в частности, своих должностей лишились премьер-министр Исландии Сигмундюр Давид Гюннлёйгссон и член комитета по этике FIFA Хуан Педро Дамиани. Кроме того, существенные изменения были внесены в законодательные акты Новой Зеландии, Панамы, Тайваня, Монголии. У государств появилась возможность заключать специальные соглашения, с помощью которых становится доступной информация о том, кто на самом деле владеет компаниями (их официальное название - соглашения об автоматическом раскрытии информации о бенефициарных собственниках, их заключение позволяет решить проблему регистрации фирм на подставных лиц – приём, который часто используют коррупционеры, чтобы избежать ответственности).

Проекты, направленные на обеспечение для населения эффективного доступа к информации

Значимость информации в современном обществе трудно переоценить. Чем больше информации нам доступно, тем больше возможностей для

52 Офшорные юрисдикции – это государства или территории, предоставляющие компаниям значительные налоговые льготы или вовсе освобождающие их от уплаты налогов, зачастую они становятся лазейками для вывода из страны нелегально полученных денежных средств и другого имущества

контроля и тем меньше риск злоупотреблений (поскольку выше риск быть уличённым в совершении злоупотребления).

Проектный центр «ИНФОМЕТР»⁵³ на регулярной основе проводит мониторинг официальных сайтов органов власти и местного самоуправления. В законодательстве определяется перечень информации, которая в обязательном порядке должна быть размещена на открытых информационных ресурсах. Сотрудники центра, используя автоматизированную систему экспертного мониторинга, оценивают, насколько исполняются требования законодательства, выставляя каждому органу, в отношении которого проводится мониторинг, определённую оценку. Представители органов власти могут увидеть свои «оценки» до подведения итогов мониторинга – в ходе специального Периода взаимодействия, – отреагировать на замечания экспертов и вовремя произвести изменения на своих официальных сайтах, повлияв на конечную оценку в исследовании. Объектами мониторинга являются сайты судов, органов исполнительной власти, правоохранительных органов, политических партий, муниципалитетов. Данные можно посмотреть в динамике (в частности, по органам исполнительной власти – с 2004 года). Конкретные результаты, отражающие, как изменилась ситуация на сайте того или иного органа власти, представлены в презентации Правового центра ИНФОМЕТР⁵⁴.

Результаты мониторинга по разным направлениям доступны и могут также быть изучены в ходе антикоррупционных уроков. Школьники могут своими силами оценивать доступность и полноту информации, которая размещается на сайтах школ или университетов, куда они собираются поступать (для этого необходимо составить таблицу с указанием определённых в законе параметров; по результатам оценки целесообразно подготовить презентацию и обсудить её в классе).

53 Проектный центр ИНФОМЕТР. URL: <http://infometer.org/>.

54 Открытия-2016: Как экспертное консультирование ИНФОМЕТРА улучшает электронные ресурсы органов власти // URL: <http://infometer.org/monitoring/ob-issledovanii> (дата обращения: 07.12.2019).

С сентября 2014 года реализуется проект РосОтвет⁵⁵, в рамках которого создан интернет-сервис, предназначенный для отправки запросов на получение информации о деятельности органов власти. Содействие в получении информации оказывает команда опытных юристов. Кроме того, запрос отправляется через СМИ, что сокращает общий срок рассмотрения с 30 до 7 дней. Ответы органов власти и должностных лиц по мере поступления публикуются в открытом доступе (на сайте проекта). Аналогичная система применялась в Южной Корее с 2004 года, правда, в рамках государственной программы OPEN, и подтвердила свою эффективность. Данный сервис также может использоваться, чтобы обучить школьников работе информационными ресурсами государственных и муниципальных органов.

Можно сослаться также на опыт МОО «Информация для всех»⁵⁶. Одной из целей проекта «Свобода информации против коррупции» является формирование правоприменительной практики по раскрытию информации о расходах органов государственной власти. Информация запрашивается в уполномоченных органах, если в предоставлении запрошенной информации органы власти отказывают, участники проекта обжалуют отказы в прокуратуру, а при необходимости – в судебном порядке. На сайте размещаются образцы запросов, жалоб, квитанций на оплату и других необходимых для получения информации документов, а также ответы органов власти⁵⁷.

Проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции

Примером такой деятельности является дискуссионный клуб, организованный Центром ТИ-Р на площадке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Москве и в Санкт-Петербурге. Все мероприятия являются открытыми, а записи, как

55 Проект «РосОтвет» // URL: <http://rosotvet.ru/> (дата обращения: 29.12.2019).

56 МОО Информация для всех // URL: <http://www.ifap.ru/> (дата обращения: 29.12.2019).

57 Свобода информации против коррупции // Сайт МОО «Информация для всех». URL: <http://www.ifap.ru/ifac/index.htm> (дата обращения: 23.12.2019).

правило, размещаются на сайте Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной лаборатории и тоже могут использоваться в учебном процессе⁵⁸. В качестве экспертов приглашаются учёные, юристы-практики, представители органов власти, бизнес-структур, некоммерческого сектора. Помимо дискуссий Центр ТИ-Р организует семинары и тренинги, направленные на популяризацию конкретных инструментов общественного контроля и тиражирование лучших практик.

Представляет интерес проект Трансперенси Интернешнл - Италия «Цена коррупции», важной частью которого стало проведение серии семинаров для студентов и школьников с приглашением тех, для кого противодействие коррупции является каждодневной практикой: судей, прокуроров, полицейских (everyday heroes)⁵⁹. Программа получила аккредитацию Министерства образования Италии. Основной её целью было привить ученикам чувство личной ответственности и умение критически мыслить, развить их способности к этическим суждениям и принятию решений.

В дискуссиях также принимали участие бизнесмены, которые не используют коррупционные практики. Кроме того, была организована работа школьных театров и проект «Этика и спорт». Всего проведено было более 50 семинаров в средних школах и университетах. Все спикеры участвовали бесплатно. Они направляли учителям перечень тем, задача учителей сводилась к тому, чтобы отобрать самые подходящие. Как правило, сначала спикер делал презентацию, после чего организовывалась дискуссия. Кроме того, каждый участник заполнял анкеты с обозначением ожиданий и обратной связью по каждому мероприятию, которые затем направлялись в Министерство образования. Каждый учащийся получал сертификат. В общей сложности участие в проекте приняли более 5000 школьников и студентов и около 300 учителей. Материалы дискуссий публиковались в специальных изданиях.

58 Медиаматериалы проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики, в т.ч. видеозаписи проводимых мероприятий. URL: <http://lap.hse.ru/media>.

59 Подробное описание проекта приведено в публикации «Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 countries». Электронный доступ по ссылке: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_special_edition_2004 (дата обращения: 18.12.2019).

Подобный формат позволяет вовлекать не только школьников, но и их родителей, различные клубы и бизнес-ассоциации.

Кроме того, по этому направлению активно задействуются креативные индустрии, что открывает широкое поле для деятельности в российских школах (в приложении 1 размещены конкретные предложения по включению антикоррупционной тематики в такие школьные предметы, как информатика, изобразительное искусство, музыка, литература, с учётом требований образовательного стандарта).

В Италии ежегодно проводится кинофестиваль *Concerto Film Festival*⁶⁰, на котором отдельная площадка отведена для конкурса роликов по антикоррупционной тематике. В 2017 году подразделения международного антикоррупционного движения Трансперенси Интернешнл трёх стран: Италии, Венгрии и Словении представили на конкурс несколько видео- и анимированных роликов, объединённых общей темой: «Представь, каким был бы мир без коррупции». Работа по созданию видеофильмов велась в составе групп, сценарии писались студентами, принимавшими участие в специальных антикоррупционных тренингах⁶¹, подключались и профессиональные режиссеры и видеооператоры. Конкурсные ролики затрагивают различные темы: коррупцию в спорте, в образовании, проблемы этического выбора (в одном из них врач борется с искушением взять дополнительные деньги за свою работу).

Подразделение Трансперенси Интернешнл в Бангладеше провело соревнование для создателей мультфильмов, которые мотивировали бы молодых людей противодействовать коррупции. Хотя призы получили только победители, все работы были выложены организаторами и голос каждого был услышан⁶².

Правительство Соломоновых остров в партнерстве с Трансперенси Интернешнл этого государства запустили программу, в рамках которой

60 Программа фестиваля размещена по ссылке: http://concertofilmfestival.com/wp-content/uploads/2017/08/Concerto_Programma_2017_FINAL_WEB-2.pdf.

61 Конкурсные видеофильмы доступны по ссылке: [youtube.com/user/TransparencyItalia](https://www.youtube.com/user/TransparencyItalia) (дата обращения: 21.12.2019).

62 URL: www.ti-bangladesh.org.

создавались постеры и сборники комиксов, которые были направлены на формирование негативного отношения к коррупции в стране. Одна из задач проекта – научить говорить «Нет» в ситуации коррупционного вымогательства, другая – создать мотивацию для сообщений о коррупционных нарушениях. В рисованных историях описывались повседневные ситуации, что позволило привлечь внимание к проблеме бытовой коррупции, а также давались понятные рецепты противодействия этому явлению⁶³.

В качестве оригинального решения можно сослаться на опыт Трансперенси Интернешнл – Венгрия. По инициативе этой организации ежегодно во Всемирный день борьбы с коррупцией проводится молодежный антикоррупционный фестиваль⁶⁴. Участники попадают в лабиринт, выбраться из которого можно только правильно ответив на вопросы интерактивной игры-викторины⁶⁵. Это позволяет молодым людям составить представление о том, как действовать в коррупционных ситуациях. Созданы специальные интернет-ресурсы, где школьники могут ознакомиться с проблемами в сфере противодействия коррупции, узнать о конкретных антикоррупционных инструментах и механизмах.

Ещё одна потенциально интересная для молодёжи тема – коррупция в спорте. В 2015 году разгорелся крупный коррупционный скандал в Международной федерации футбола (ФИФА). Были арестованы несколько высокопоставленных чиновников этой организации, обвиняемых в коррупции. Результатом расследования стало отстранение бывшего президента ФИФА Йозефа Блаттера и экс-главы УЕФА Мишеля Platини от футбольной деятельности на 8 лет и выплата ими крупных штрафов на основании решения Комитета по этике ФИФА.

Проект, направленный на привлечение внимания к проблеме коррумпированности крупных спортивных проектов, реализуется командой Трансперенси Интернешнл – Чехия. В первую очередь, проект направлен на

63 URL: www.ramsi.org/media/news/anti-corruption-comic-hits-the-streets.html.

64 Программа фестиваля доступна по ссылке: http://www.transparency.hu/atlacco2013_eng (дата обращения: 19.01.2020).

65 URL: <http://www.telenor.hu/en/press/pressreleases/1005> (дата обращения: 19.01.2020).

повышение прозрачности в области распределения средств государственного бюджета в спорте, поскольку зачастую в ходе такого распределения встречаются различные злоупотребления. В рамках проекта был проведён социологический опрос для определения уровня доверия населения к существующей системе государственного финансирования спорта, восприятия наиболее типичных коррупционных нарушений, знания о том, как действовать и куда обращаться при столкновении с коррупцией. В проекте принимают участие знаменитые чешские спортсмены и актёры, которые снимаются в видеороликах, где разъясняются последствия договорных матчей, злоупотреблений с финансированием и другого нечестного поведения в спорте; они являются участниками символической эстафеты. Яркие ролики позволяют понятным языком донести до зрителей основные идеи кампании: долгое время государственное финансирование спорта осуществлялось на непрозрачной основе, в обществе тема коррупции в спорте не вызывала особого интереса, манипуляции результатами матчей недопустимы, в наших силах не позволить коррупции стать спортивной дисциплиной⁶⁶.

Ещё один пример – деятельность молодёжного движения «Молодёжь Афганистана» (Tariq Eqtidariye), которое на регулярной основе проводит специальные марафоны в знак приверженности идее борьбы с коррупцией. Задача движения – продемонстрировать, что спорт – это лучший способ прививать молодому поколению такие ценности, как честность, равенство, справедливость, открытость и тем самым противодействовать коррупции. Марафоны проводятся в Кабуле под лозунгом «Не плати и не бери взяток» и привлекают сотни юношей и девушек из афганских городов⁶⁷.

Возможные задания и практические элементы занятий

⁶⁶ Подробнее о кампании против коррупции в спорте читайте на специально созданном ресурсе: <https://www.korupcniviceboj.cz/aktuality/the-non-functioning-system-of-sports-financing-contributes-to-manipulation-ti-wants-to-change-that/>.

⁶⁷ Afgan's maraphon efforts against corruption: www.dw.de/afghans-marathon-efforts-to-fight-corruption/a-16632624 (дата обращения: 12.12.2019).

1. Проведение мониторинга информационной открытости университетов

Мониторинг проводится в составе проектных групп (5-6 человек в каждой). Каждая группа выбирает для мониторинга определенные университеты, входящие в разные категории, осуществляющие подготовку по отдельным образовательным направлениям – см. примерный перечень ниже. Список согласуется учителем (чтобы не было повторений). Задача команды - оценить информацию, размещенную на их сайтах университетов, по заданным параметрам, а результаты мониторинга визуализировать.

Команда может подготовить презентацию, инфографику или видеоролик, демонстрирующие уровень информационной открытости университетов, в отношении которых проводился мониторинг. Возможен вариант визуализации в виде комикса, объясняющего, как сделать сайт университета более информативным, понятным и дружелюбным для пользователей. Важно показать, какая именно информация на университетских сайтах отсутствует или находится с большим трудом.

Предложения по объектам мониторинга для проектных команд

1 вариант: Вы можете выбрать конкретное направление подготовки: «Дизайн», «Архитектура», «Востоковедение», «Социология», «Политология», «Международные отношения», «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», «История», «Экономика», «Финансы», «Менеджмент», «Логистика», «Бизнес-информатика», «Реклама и связи с общественностью» или любое другое, и провести мониторинг сайтов университетов, которые осуществляют подготовку по выбранному направлению (рекомендуется брать не менее трёх университетов).

2 вариант: Можно сконцентрироваться на определенном субъекте РФ и проанализировать информацию на сайтах университетов, расположенных в конкретном регионе (в этом случае также рекомендуется выбрать не менее 3 университетов).

3 вариант: Выбрать определенную категорию университетов, например, национальные исследовательские университеты, федеральные университеты, опорные университеты (см. приложенный список) и провести анализ по университетам выбранной категории (в этом случае желательно проанализировать все университеты, входящие в ту или иную категорию).

Правила проведения мониторинга (работы в проектной команде):

Участники должны распределить роли в команде. Основные функции — поиск информации и её обработка (заполнение таблицы), выставление баллов по заданным критериям, визуализация данных, взаимодействие с учителем (в случае необходимости получения дополнительных разъяснений или информации).

Мониторинг проводится в отношении официальных сайтов университетов выбранной группы. Каждый университет оценивается по заданным критериям (см. таблицу 2). Необходимо оценить наличие той или иной информации, а также её доступность и простоту поиска (сколько кликов производится для получения нужной информации). По общему правилу, информация считается доступной, если она находится за 2-3 клика. Однако мы рекомендуем продолжить поиски и после этого (используя различные варианты запросов и различные поисковые системы). Это скажется на итоговой оценке, но позволит избежать ситуации, когда вывод об отсутствии информации делается поспешно, без достаточных оснований.

Результаты работы проектных команд участники направляют учителю на проверку, непосредственно на занятии проводится защита — представление результатов мониторинга.

Таблица 2

Критерии для проведения мониторинга информационной открытости университетов

Критерии оценки качества	Баллы	Университет 1	Университет 2	Университет 3 (
--------------------------	-------	---------------	---------------	-----------------

(размещаемые сведения)		(название)	(название)	название)
<p>План финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации, утвержденный в установленном законодательством РФ порядке, или бюджетные сметы образовательной организации</p>	<p>5 баллов — план (и / или сметы) удалось найти за 2-3 клика, он является подробным и дает полное представление о финансово-хозяйственной деятельности университета, имеет гриф утверждения 3 балла - план (и / или сметы) удалось найти за 2-3 клика, однако он слишком краткий, дает лишь общее представление о финансово-хозяйственной деятельности университета 1 балл — план (и / или сметы) был найден, но более чем за 3 клика 0 баллов — план (и / или сметы) найти на сайте университета не удалось</p>			
<p>Данные о численности обучающихся по реализуемым образовательным программам (отдельно обучающихся на бюджетных и платных местах)</p>	<p>Эти данные нужно искать на страницах отдельных образовательных программ. 5 баллов — данные о численности удалось найти за 2-3 клика 3 балла — данные о численности удалось найти, но потребовалось больше 3 кликов 0 баллов — данные о численности найти на сайте университета (странице образовательной программы) не удалось</p>			
<p>Главная страница подраздела «Вакантные места для перевода и восстановления» должна содержать информацию о количестве вакантных мест для приема (перевода) по каждой образовательной программе, профессии, специальности, направлению подготовки (на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ,</p>	<p>5 баллов — данные о вакантных местах удалось найти за 2-3 клика 3 балла — данные о вакантных местах удалось найти, но потребовалось больше 3 кликов 0 баллов — данные о вакантных местах найти на сайте университета не удалось</p>			

местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц)				
Главная страница подраздела должна содержать информацию о наличии и условиях предоставления стипендий, о наличии общежития, интерната, количестве жилых помещений в общежитии, интернате для иногородних обучающихся, формировании платы за проживание в общежитии и иных видов материальной поддержки обучающихся, о трудоустройстве выпускников	По этому критерию начисляется 1 балл за каждый из видов информации в случае её наличия (за информацию о наличии стипендий, о наличии общежития, количестве жилых помещений в общежитии и т. д.) Если какая-то информация отсутствует, балл просто не начисляется. Максимальное число баллов - 6			
Информация о возможностях участия студентов в научных исследованиях и деятельности научных подразделений университета	5 баллов – наличие информации об исследовательских лабораториях в университете 3 балла – наличие информации о научно-учебных группах 2 балла – отсутствие собственных исследовательских подразделений, но наличие партнёрских исследовательских организаций 1 балл – единственной возможностью участвовать в научной деятельности является студенческое научное общество 0 баллов - отсутствие инфраструктуры для вовлечения студентов в исследовательскую деятельность			
Полнота информации о преподавателях	5 баллов – наличие персональных страниц с большим объёмом информации и контактными данными 3 балла – наличие персональных страниц с большим объёмом информации без контактных данных 2 балла - наличие персональных страниц с минимальным объёмом информации (ф.и.о., должность, научное			

	звание, основные публикации) 1 балл – наличие общего списка преподавателей с указанием должностей 0 баллов – отсутствие информации о преподавателях			
Наличие учебных и методических документов по образовательной программе (ОП)	Оцените от 0 до 5 баллов наличие учебных материалов и документов, помогающих студенту учиться (учебный план, аннотации дисциплин, расписание занятий, правила проведения экзаменов и т.п.) От 5 баллов (наиболее полная информация по ОП) до 1 балла (минимальный объём информации по ОП)			
Качество программ учебных дисциплин — наличие информации 1) обо всех формах контроля (текущих и итоговых, 2) о критериях оценивания каждого вида работ, предусмотренных программой дисциплины; 3) о порядке выставления оценок.	Рекомендуется выбрать 2-3 программы отдельных учебных дисциплин и оценить их, с точки зрения наличия указанных сведений. По этому критерию начисляется 1 балл за каждый из видов информации в случае её наличия. Максимальное число баллов по этому критерию — 3.			
ИТОГО (общее количество баллов по каждому университету)				

2. Обсуждение идей проектов, которые могли бы быть поддержаны в рамках «Открытого бюджета»

Разбить класс на несколько команд (4-5 человек в каждой команде)

Предварительно дать задание: придумать идею и подготовить краткое обоснование проекта, который школьники смогли бы реализовать своими силами.

Проект должен быть направлен на решение одной из актуальных проблем местного сообщества (жители муниципалитета, конкретного населенного пункта, ученики школы, представители социально уязвимой группы и т.п.).

Структура описания проекта

Название проекта. Придумайте яркое и броское название, которое позволит привлечь внимание потенциальных спонсоров и СМИ к проекту и в то же время будет отражать основное содержание проекта.

Целевая аудитория: объясните, кто получит выгоду в результате реализации проекта, кто в нём заинтересован.

Проблема, на решение которой направлен проект. Опишите проблему таким образом, чтобы наглядно демонстрировать, что проблема реальная и в её решении заинтересованы представители целевой аудитории. Описание должно быть чётки и понятным.

Основная идея проекта. Опишите конкретный способ (способы), которым вы планируете достичь решения проблемы, укажите конкретные инструменты, механизмы, мероприятия в рамках проекта. Проект должен, как минимум, создать условия для улучшения проблемной ситуации.

Цели и задачи проекта. Опишите желаемый результат проекта — как должна измениться проблемная ситуация в случае реализации проекта? Перечислите основные последовательные шаги, которые позволят достичь поставленную цель (задачи).

Во время занятия проводится защита проектов. Каждая команда должна творчески представить идею проекта (сделать презентацию или записать видеоролик, приветствуются творческие форматы). После этого участники других команд и учитель задают вопросы, идёт обмен мнениями о полезности проекта и перспективах его реализации.

3. Знакомство с порталом «Госуслуги»

Во время урока учитель знакомит обучающихся с интерфейсом и возможностями портала «Госуслуги». После этого организуется дискуссия о влиянии электронного правительства на ситуацию с коррупцией.

Вопросы для обсуждения:

Какой эффект на уровень коррупции оказывает перевод государственных услуг в электронный формат?

Кто должен осуществлять контроль за деятельностью многофункциональных центров?

4. Поиск информации о закупках предметов роскоши и подготовка обращений в СМИ

Занятие проводится в компьютерном классе. Во время урока обучающиеся работают с разделом «На контроле» сайта Госзатраты: <https://clearspending.ru/in-control/>.

Задание:

Найдите информацию о закупках предметов роскоши. Напишите обращение в СМИ о выявленной закупке с просьбой опубликовать эту информацию.

Учитель проверяет и при необходимости рекомендует внести корректировки в подготовленные обращения. Урок завершается обменом мнениями об ущербе от неэффективных закупок.