



**Инициативы  
Центра антикоррупционной политики  
“ЯБЛОКА”  
о противодействии коррупции в России**

**Москва 2016**

### **Кратко о проблеме**

Коррупция – не вечна и не уникальна для России. Это известный, повсеместный и понятный вызов, который можно и нужно решать. Успешный опыт многих стран показывает, что коррупции возможно эффективно противодействовать. Для этого необходимы, как минимум:

1. Свободные СМИ.
2. Независимый суд.
3. Правовые механизмы.

Задача государства – обеспечить условия для осуществления этих пунктов. Защищать свободу слова. Обеспечить разделение властей. Создать равные условия для всех. Если власти не справляются с этой задачей, такие власти необходимо менять.

Заблуждение считать, что коррупцию можно преодолеть жестокостью наказаний. В коррумпированном государстве жестокие наказания становятся репрессиями. Действительно снизить коррупцию возможно только последовательной государственной политикой, шаг за шагом устраняя причины коррупции и создавая стимулы жить честно.

### **Почему государство не справляется?**

Публичные власти в России год за годом принимают ошибочные или декоративные решения, полностью бездействуют, либо намеренно создают условия для коррупции. Реформы поверхностны, решения принимаются закрыто и без учёта мнения гражданского общества.

На примере крупных госзаказов у приближённых людей, распределения государственных постов среди родственников, сокрытия или искажения публичных реестров, давления на СМИ и общественные организации, заметно, что публичные должностные лица коррумпированы вплоть до первых лиц страны.

По действующему закону коррупционеры, по сути, должны контролировать сами себя, возможности гражданского контроля сведены к минимуму. В таких условиях коррупция будет процветать и дальше. Необходимы системные изменения закона.

Главными направлениями противодействия коррупции должны стать:

1. Антикоррупционная экспертиза законодательства
2. Информационная открытость
3. Ратификация Конвенции ООН против коррупции
4. Разделение бизнеса и власти
5. Административная реформа и отставки
6. Гарантии общественного контроля
7. Реформа госзакупок
8. Защита заявителя о коррупции
9. Борьба с “отмыванием” денежных средств через офшоры
10. Институт провокации взяток
11. Общественные инициативы

### **Антикоррупционная экспертиза законодательства**

В России до сих отсутствует последовательная антикоррупционная политика. Все реформы, которые предпринимались до сих пор, имели спорадический характер. Так в конце 2008 года в ходе реформ Президента Медведева был принят Федеральный закон N 273-ФЗ “О противодействии коррупции”. Этот закон декларативен и, как значительная часть принятых до сих пор актов, служит имитацией противодействия коррупции. В 2012 году был принят другой Федеральный закон – N 230-ФЗ “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”. Последний по существу не применяется, за редкими исключениями, когда к ответственности приводятся должностные лица низкого ранга. Подобные пробелы в законодательстве и коррупционные нормы необходимо устранить в ходе масштабной антикоррупционной экспертизы законодательства.

С 2008 года за подписью Президента России также утверждаются двухлетние Национальные планы противодействия коррупции. Подобные планы подвергаются серьёзной критике экспертов за слишком общий характер, отсутствие контроля исполнения поставленных задач, игнорирование значимых проблем. Например, Нацплан, принятый в 2016 году, Практика прошедших лет показывает, что принятых мер недостаточно.

Центр антикоррупционной политики предлагает провести открытую антикоррупционную экспертизу действующего законодательства. Так необходимо предельно ограничить дискреционные полномочия органов публичной власти и должностных лиц, установленные в законодательстве через расплывчатые формулировки норм, такие как “может” [осуществлять те или иные действия]. Антикоррупционная экспертиза должна проводиться в открытом режиме с возможностью для экспертов присылать предложения и замечания.

### **Информационная открытость**

Эффективное противодействие коррупции напрямую зависит от информационной открытости (прозрачности) органов государственной власти, местного самоуправления и компаний с их участием. Когда решения скрываются, а информация недоступна, то коррупционные правонарушения остаются нераскрытыми. Именно поэтому крайне важна защита свободы слова и установление требований о раскрытии данных.

В первую очередь, необходимо обеспечить беспрепятственный доступ всех граждан к государственным реестрам, в том числе Единому государственному реестру прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), Единому государственному реестру прав на воздушные суда (ЕГРП ВС), реестры водных судов.

В настоящее время доступ к этим реестрам ограничен. Так получать обобщающие выписки из ЕГРП в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" могут, в основном, только органы государственной власти. Гражданам предоставлено право получать выписки по отдельным объектам недвижимости. Широкую известность получила инициатива ФСБ о ещё большем сокрытии данных реестров. Партия “ЯБЛОКО” заявила протест против соответствующего законопроекта.

Открытыми и понятными должны быть бюджеты всех уровней. Движение сторонников Г. А. Явлинского “Умная сила” реализовало проект [доступного бюджета](#). Необходимо, как минимум, предусмотреть требования о том, чтобы бюджеты всех уровней публиковались в удобном для изучения и автоматической обработки виде. Как показано, подобные

проекты могут реализовывать и общественные организации. Подробнее об этом см. в разделе “Общественные инициативы”.

На сегодня проблему также составляет отсутствие данных о родственных связях публичных должностных лиц. Без подобной информации сложно установить наличие конфликта интересов или протекционизма в отношении родственников. Подобная информация также должна раскрываться в интересах противодействия коррупции.

Центр антикоррупционной политики “ЯБЛОКА” предлагает сделать общественно-значимую информацию об органах публичной власти и конкретных должностных лицах максимально открытой. Для этого необходимо:

- предоставить субъектам общественного контроля право получать обобщающие выписки о недвижимости, воздушных и водных судах, принадлежащих конкретным лицам (без персональных данных таких лиц),
- привести требования к открытости государственных реестров к единым стандартам раскрытия информации,
- обязать публичных должностных лиц раскрывать имена, фамилии, отчество, год рождения супруг (супругов) и детей старше 14 лет (при необходимости, с соответствующими поправками в законодательство о персональных данных),
- существенно сократить пространство налоговой тайны в отношении публичных должностных лиц,
- снять гриф коммерческой тайны с документации госмонополий, в том числе, договоров и соглашений с органами публичной власти.

### **Ратификация Конвенции ООН против коррупции**

Кампания представителей гражданского общества за ратификацию статьи 20 “незаконное обогащение” Конвенции ООН против коррупции до сих пор не дала результатов. Проблема игнорируется властями или блокируется партией власти в Государственной думе. Тем не менее ратификация этой статьи крайне важна, поскольку создаст высокие риски для коррупционеров при покупке элитной недвижимости или другого имущества, которое явно превышает легальные доходы должностного лица. Помимо ратификации 20 статьи Конвенции необходимо внедрить в

российское право и другие нормы, в том числе, положения статьи 54 Конвенции, где говорится о механизмах возврата незаконно нажитых активов. Практика показывает, что действующих норм в этой части недостаточно, а к ратификации положений Конвенции нет никаких разумных препятствий.

Тем не менее, главную проблему составляет на сегодня не полное отсутствие нормативных актов, а их внутренние недостатки.

### **Разделение бизнеса и власти**

Одна из ключевых причин коррупции в России – сращивание бизнеса и власти. То есть, условия, когда лицо, занимающее официальный пост, одновременно имеет бизнес-интересы, связанные с этим постом. Чтобы препятствовать использованию должностного положения такими людьми в личных целях, возможно применить несколько действенных правовых механизмов.

Так необходим запрет представителям крупного бизнеса и их ближайшим родственникам занимать государственные должности. Также предлагается запретить работникам законодательной, исполнительной и судебной власти входить в советы директоров государственных компаний и компаний с государственным участием.

Стоит также упомянуть здесь предложение Центра расширить сферу норм о конфликте интересов на бывших владельцев фирм, участвующих в закупках или торгах этого учреждения (госкомпании). Чтобы обойти действующие нормы, публичные должностные лица зачастую выходят из состава участников своих фирм, после чего эти фирмы под контролем подставных лиц получают госзаказ, а выгодоприобретателем продолжает оставаться должностное лицо.

Существенный пробел законодательство содержит в части декларирования расходов и доходов публичных должностных лиц. Так Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" позволяет совершеннолетним детям таких лиц не публиковать декларации. Также в законодательстве отсутствует требование к декларированию финансовых данных руководителей ряда унитарных некоммерческих организаций. Например, руководство фондов капитального ремонта по действующим правилам не обязано публиковать

в открытом доступе подобные декларации. Соответствующий законопроект уже был подготовлен совместно Партией “ЯБЛОКО” и депутатом Дмитрием Гудковым, но отклонён на заседании. Подобный вопрос должен быть поставлен снова.

Также крайне важно, чтобы требование о соответствии доходов расходам было распространено, как минимум, на супруг (супругов) и детей публичных должностных лиц. В случае обнаружения несоответствия между доходами и расходами родственников, должен ставиться вопрос об утрате публичным должностным лицом доверия и отставке. Подобная мера позволит препятствовать отмыванию денежных средств, полученных коррупционным путём, увеличит риски для коррупционеров.

### **Административная реформа и отставки**

В существующем виде административное законодательство о статусе различных должностных лиц крайне разветвлено и запутано. Существует 6 отдельных правовых статусов для различных чиновников. При этом существует стандартное понятие международного права “публичное должностное лицо”. На то, что его необходимо внедрить в российское законодательство уже неоднократно указывали эксперты. Административную реформу для противодействия коррупции предлагается начать с того, чтобы привести всех публичных должностных лиц в России к единым стандартам и требованиям. В том числе, о раскрытии общественно-значимой информации.

Далее, целесообразно создать специальный правоохранительный орган по противодействию коррупции, а также, как минимум, реформировать состав и полномочия Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. В существующем виде этот Совет, состоящий из представителей органов госвласти, не способен выполнять поставленные перед ним задачи. Борьба с коррупцией сводена к абсурду: борьбе должностных лиц против самих себя. Необходимо включить в состав совета представителей общественных организаций, осуществляющих гражданский контроль, расширить полномочия Совета, исключить из его числа дискредитировавших себя лиц, в том числе, Юрия Чайку, Александра Бастрыкина и других.

В дальнейшем необходимы отставки подобных персон с занимаемых постов в связи с утратой доверия. Также необходимы парламентские расследования их действий в период занятия государственных должностей с передачей материалов в правоохранительные органы под руководством новых персон с незапятнанной репутацией. Аналогичным образом необходимо постепенно обновить корпус судей в России.

### **Гарантии общественного контроля**

Действующий Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" относит к субъектам общественного контроля исключительно общественные палаты разных уровней и общественные советы при органах государственной власти. Таким образом, значительное число представителей гражданского общества лишено возможности осуществлять общественный контроль на основе принятых норм.

Необходимо пересмотреть перечень субъектов, расширить его, предусмотреть дополнительные гарантии, поощрения и полномочия таких субъектов.

В частности, необходимо предоставить субъектам общественного контроля право подавать заявление о проверке соответствия доходов расходам публичных должностных лиц. В настоящее время согласно положениям Федерального закона от 03.12.2012 N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" такую проверку могут инициировать только правоохранительные органы. Также по запросам субъектов общественного контроля должны раскрываться результаты проверок контрольных инстанций и заключения государственной экологической экспертизы.

Для соразмерного снижения нагрузки на работу контрольных инстанций, целесообразно ввести предварительную аккредитацию субъектов общественного контроля Министерством юстиции РФ и поощрять просветительские программы.

Другая важная форма общественного контроля, которая имеет сегодня крайне ограниченный характер – общественные (публичные) слушания. Необходимо расширить перечень обязательного проведения публичных слушаний, ограничить возможности органов публичной власти отказывать в проведении публичных слушаний. Должны проводиться



слушания не только по принятию местного бюджета, но и при внесении поправок в бюджет. Результаты публичных слушаний должны иметь обязательный характер (право вето).

### **Реформа госзакупок**

В 2015 году в системе госзаказа было размещено свыше 3 миллионов извещений о закупках на общую сумму 6,453 триллиона рублей. По данным Минэкономразвития, более 95% закупок субъектов по Федеральному закону от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" осуществляется на неконкурентной основе. По данным Счётной палаты РФ в 2015 году 35,2 % федерального госзаказа и свыше 40 % заказов госкомпаний проведено у единственных поставщиков. Практика Центра антикоррупционной политики "ЯБЛОКА" показывает, что система закупок в России нуждается в реформировании.

В первую очередь, необходима отмена с принятием нового закона или внесение существенных изменений в 223-ФЗ. Требуется ужесточить правила закупок для госкомпаний. Нужно ввести обоснование начальной цены и цели закупки, требование о публикации полных пакетов документов, установить ограничения на закупки предметов роскоши, унифицировать перечень форм закупок и процедур их проведения, сократить полномочия заказчиков по установлению собственных правил закупок и т. д.

В сфере госзаказа предлагается обратить внимание на законопроект № 939502-6, предложенный фракцией "Яблока" в Законодательном собрании Санкт-Петербурга. Данный законопроект ограничивает возможность заказчика произвольно расторгать контракт, что позволит сэкономить бюджет, повысить конкуренцию и снизить коррупционные риски. Также возможно:

- ограничить случаи закупок у единственного поставщика и закупок с ограниченным участием,
- установить единые критерии оценки заявок в конкурсах,
- ввести фиксированные нормативы начальных цен, исходя из средних предложений на рынке, отклонение от которых должно быть обосновано,

- ввести ценовой порог на закупку некоторых товаров или услуг, как например, аренды автомобилей,
- рассмотреть вопрос внедрения в законодательство понятия “фиктивная закупка” как основание для отмены торгов в рамках административной процедуры и т. д.

Центр антикоррупционной политики “ЯБЛОКА” совместно с депутатом Государственной думы Дмитрием Гудковым уже предложил лишить Президента и Правительство России права своим решением проводить закупки у единственного поставщика. Также предложено прекратить такие закупки, когда они проводятся под предлогом приёма иностранных гостей. Также Центр предложил ограничить закупку аренды транспорта для должностных лиц, чтобы исключить аренду элитных автомобилей, вертолётов и другой техники. Подобными законодательными методами можно добиться существенного снижения коррупции в госзакупках.

### **Защита заявителя о коррупции**

Напрямую меры по защите заявителей о коррупции предусмотрены только в пункте 21 Указа Президента РФ от 02.04.2013 N 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции". Данные меры сводятся к ограничению на наложение дисциплинарных взысканий в отношении заявителей о коррупции в публичных организациях и к оказанию бесплатной юридической помощи. Очевидно, указанных мер, а также положений Федерального закона от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ “О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства” недостаточно, поскольку действующее законодательство не предусматривает никаких действенных гарантий защиты граждан, заявляющих о коррупции. Требуется реализация в форме отдельного Федерального закона положений статьи 33 Конвенции ООН “О противодействии коррупции” 2003 г. Среди прочего, необходимо рассмотреть возможность материального поощрения заявителей о коррупции в размере фиксированного процента от фактически признанной судом суммы взятки. Также необходимо предусмотреть нормы о конфиденциальности сообщений о коррупции и личных данных заявителей.

### **Борьба с “отмыванием” денежных средств через офшоры**

В целях борьбы с “отмыванием” денежных средств публичных должностных лиц необходима унификация запретов на владение офшорами. Так, ограничения для региональных депутатов предусмотрены в статье 12 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ и в региональных законах. Если депутат работает на профессиональной основе (трудоустроен депутатом), ему запрещено заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной и преподавательской (ч. 2 ст. 12). Также, если в период выдвижения кандидатом в депутаты, лицо, среди прочего, владело иностранными финансовыми инструментами — депутат может быть отправлен в отставку (ч. 3.9 ст. 12). Важно отметить, что в законе есть существенный пробел - если депутат приобрёл акции иностранной фирмы после того как был избран, по идее, норма на него уже не распространяется.

Необходимо распространить запрет на владение офшорами на все категории публичных должностных лиц и расширить круг лиц, имеющих право инициировать проверку.

### **Институт провокации взяток**

Предлагается введение института провокации взяток, что подразумевает ответственность за согласие публичных должностных лиц взять взятку в ответ на провокацию. Устраивать провокации должны специальные подразделения правоохранительных органов с применением видео-фиксации. Ответственность чиновников, попавшихся на провокацию: дисквалификация по решению суда.

Следует отдавать отчёт в том, что такая мера будет использована, в том числе, для исключения из системы конкретных персон. Тем не менее, в настоящее время правоохранительным органам зачастую сложно довести до суда дела о взятках. Доказательства отклоняются, свидетели меняют показания, потерпевшие часто не считают нужным и выгодным добиваться уголовного приговора. Поэтому введение сравнительно «мягкой» санкции, вместе с тем имеющей действенный характер – более чем оправданно.

Публичное должностное лицо, попавшее в оперативную разработку, должно знать, что в его отношении может быть применена провокация.

### **Общественные инициативы**

Некоммерческие организации могут добровольно и бескорыстно выполнять функции антикоррупционного контроля. Более того, практика показывает, что общественные антикоррупционные организации эффективнее справляются с мониторингом коррупционных нарушений, в том числе в делах, связанных с незаконным обогащением и с конфликтами интересов. Значительная часть общественных инициатив предполагает применение информационных технологий. В настоящее время общественные организации и гражданские активисты в своих расследованиях используют сайты, аккумулирующие информацию о декларациях чиновников и государственных закупках: “Декларатор” и “ГосЗатраты”.

Центр антикоррупционной политики “ЯБЛОКА” считает, что государство, как минимум, не должно создавать им препятствия. Среди других общественных инициатив, к примеру, можно поддержать:

- Создание реестра родственных связей высокопоставленных должностных лиц.
- Продвижение антипремий за неэффективные государственные затраты с целью с целью повышения эффективности расходования бюджетных средств, предотвращения необоснованных трат и придания огласке случаев расходования средств бюджетов всех уровней (“Золотой ёршик” и пр.).
- Антикоррупционные марафоны по поиску неэффективного расходования государственных средств в субъектах РФ. Привлечение молодёжи, активных граждан к поиску нарушений при проведении закупок.
- Антикоррупционные школы с привлечением экспертов из некоммерческих антикоррупционных организаций (“Трансперенси Интернешнл - Россия” ежегодно проводит подобные школы).
- Антикоррупционные марафоны программирования (“хакатоны”), в котором разработчики программного обеспечения участвуют в решении поставленных задач (например, “Хакатон медиапроектов по открытым государственным финансовым данным”).