

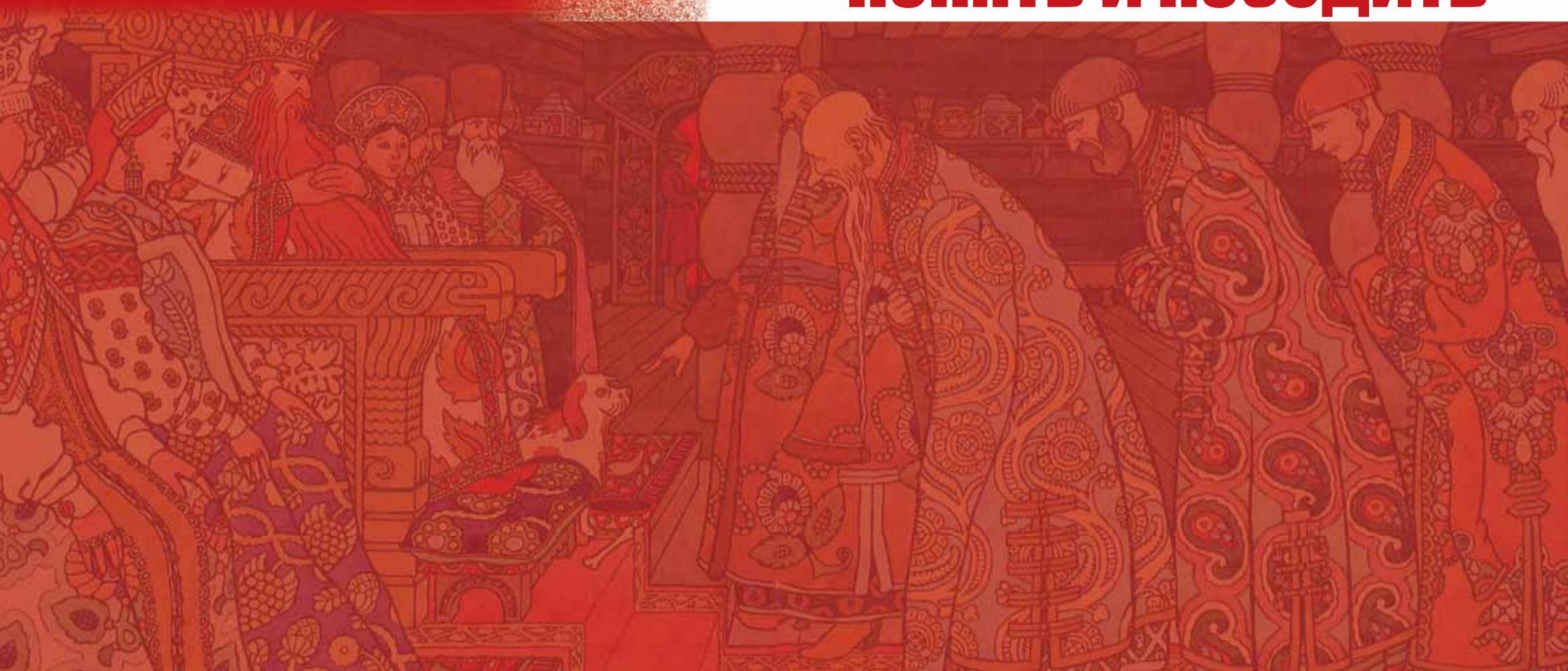


Коррупция в нашей стране – это не болезнь государственного организма, а смысл его существования. Циничная, коррумпированная и паразитическая элита приватизировала наше государство и использует его с целью своего обогащения за счет всего остального общества. Наша цель заключается в том, чтобы мирным, конституционным путем вырвать государство из рук этой элиты и поставить его на службу обществу, всему нашему народу...

Сергей Митрохин

КОРРУПЦИЯ В РОССИИ:

ПОНЯТЬ И ПОБЕДИТЬ



Сергей Митрохин

**КОРРУПЦИЯ В РОССИИ:
понять и победить**

Москва
2016

КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: понять и победить. / под ред. Г.М. Михалевой. /
М.: РОДП «ЯБЛОКО», 2016. 124 с.

Книга посвящена анализу происхождения и природе российской коррупции, на конкретных примерах показаны слияние бизнеса и власти и легализация коррупции, а также методы борьбы с ней. В книге использованы разработки Центра антикоррупционной политики партии «ЯБЛОКО».

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
1. ГЕОГРАФИЯ КОРРУПЦИИ	
Анализ Индекса восприятия коррупции Липсета и Ленца	6
Что такое коррупция	7
Модернизация и коррупция. Два вида коррупции	11
Традиция и коррупция	14
Коррупцированная держава	15
2. ПОЧЕМУ РОССИЯ НЕ ДАНИЯ?	
Дания: переход от абсолютизма к демократии	18
Франция: особенности перехода от абсолютизма к демократии	21
Россия: 300 лет классового государства	22
Советское государство: 70 лет утопии	26
Российская бюрократия сегодня	31
3. РОССИЙСКАЯ СПЕЦИФИКА	
Тихие захватчики государства: слияние бизнеса и власти	38
4. КОРРУПЦИЯ В ЗАКОНЕ	
Легализация коррупции: как возникают «кормушки»	42
Коррупция в бюджетных законах	44
Земельное законодательство	48
Коррупция в ЖКХ: легальный базис	51
Легализация «силовых кормушек»	53
Коррупционный «федерализм»	54
Двойное дно субсидий	55
Патриотизм — прибежище казнокрада	56
5. ПРИМЕРЫ КОРРУПЦИОННЫХ КОРМУШЕК	
Блатной капитализм: Россия — чемпион	57

6. ЖЕРТВЫ КОРРУПЦИИ: У КОГО ВОРУЕТ ЭЛИТА?	80
7. КАК ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ	
Меры общего характера	93
Специальные мероприятия	107
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
Необходимость комплексного подхода	118
ОБ АВТОРЕ	119

Предисловие



Россия — одна из наиболее коррумпированных стран в мире. Традиционно мы занимаем негативные строчки в таких крупнейших рейтингах, как индекс восприятия коррупции Transparency International или рейтинг «блатного» или кланового капитализма (crony capitalism) журнала *The Economist* (<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>).

В России не просто высокий уровень коррупции. У нас сложился особый тип коррумпированного государства, в основе которого лежит оправдание политическим руководством воровства чиновников.

Смысл сформировавшегося в нашей стране политико-экономического строя в том, чтобы обеспечить присвоение национальных ресурсов правящим классом, которого в данном исследовании я называю бизнес-бюрократией, но также употребляю и привычное название — «олигархия». Через систему коррупционного партнерства — личных связей, преференций и фаворитизма — этот класс обеспечивает себе сверхдоходы и роскошный образ жизни за счет всего остального населения России. Для того чтобы нажива никогда не заканчивалась, бизнес-чиновники вместе с блатными капиталистами создают всё новые «кормушки», в которые превращаются целые сферы отношений, такие как бюджетная политика, градостроительство и строительство дорог, благоустройство.

В предлагаемой книге содержится попытка анализа базовых причин и исторических предпосылок российской коррупции, приводится описание ее конкретных примеров, содержатся предложения о том, как бороться с ней.

Я благодарю за значительный вклад, внесенный в эту работу, заместителя руководителя Центра антикоррупционной политики Алексея Карнаухова, сотрудника центра Алексея Чумакова, а также Ольгу Богуш и редактора Галину Михалеву.

Сергей Митрохин

1. География коррупции

В настоящее время наша страна находится на 127-м месте в мировом Индексе восприятия коррупции (ИВК) за 2013 год, аккурат между Пакистаном и Бангладеш. Из всех параметров отставания России от развитых стран мира этот — один из наиболее очевидных. Он означает, что в нашей стране воровство позволено в гораздо большей степени, чем в подавляющем числе остальных.



Как дошли мы до жизни такой? Ответ на этот вопрос не может быть коротким, потому что уходит корнями в тысячелетнюю историю России. Отвечать на него историкам, социологам и культурологам придется долго, но пока не ответим — из этого позора не выберемся. Я не претендую на всю полноту ответа, но некоторые соображения хотелось бы высказать.

Анализ Индекса восприятия коррупции Липсета и Ленца

Анализ географии мировой коррупции предпринимался социологами неоднократно. Классический пример такого анализа доступен россий-

скому читателю в исследовании Сеймура Липсета и Фритца Ленца. Эти авторы анализируют ИВК за 1998 год. Из 85 стран, охваченных исследованием, Россия тогда находилась на 76-м месте. Они считают, что два главных фактора, влияющих на уровень коррупции в каждой стране, — это ее социально экономическое развитие и культура.

В целом, чем менее коррумпирована страна, тем более высок рост ее ВВП и тем выше ВВП на душу населения. Прослеживается и прямая связь между уровнем коррупции и глубиной социального расслоения. Коррупция также тормозит экономическое развитие, приводя к сокращению расходов на образование.

Все это, конечно же, бесспорно. Сомнение вызывают только некоторые выводы Липсета и Ленца. Они связывают сокращение размеров коррупции с ростом национального дохода: «Большие доходы сокращают коррупцию... по-видимому, рост благосостояния сдерживает тягу к незаконно приобретаемым деньгам». Кроме того, по их мнению, «поощряя демократию, экономическое развитие также содействует снижению коррупции».

Первый вывод ярко опровергается историей России последних 15 лет. Рост благосостояния в связи с огромными нефтяными доходами никак не отразился на уровне коррупции, по индексу восприятия которой наша страна как плелась в хвосте в изучаемом этими авторами 1998 году, так плетется в 2014-м.

Во втором выводе явно нарушается причинно-следственная связь. Ниже я попытаюсь доказать, что именно демократия содействует экономическому развитию, а не наоборот. Кроме того, экономический рост может поощрять и диктатуру, как мы видим на примере не только России, но также Китая и ряда других стран.

Однако чтобы оспорить отдельные выводы авторов либо согласиться с ними, надо понять, что они имеют в виду под коррупцией.

Что такое коррупция

У понятия «коррупция» есть много определений, научных и не очень. У большей части этих определений есть сквозная линия, которая подчеркивает незаконность данного вида деятельности. Вот типичный пример

из Википедии: «Коррупция — термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав, а также связанных с этим официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам...» <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

Предлагаемое исследование, надеюсь, убедительно покажет, что данное определение страдает неполнотой. Использование должностного положения с нарушением закона — это частный случай коррупции, закреплённый в уголовном праве. На самом деле все то, о чем говорится в начале определения Википедии, может происходить в полном соответствии с законом. Все зависит от того, какой это закон.

17 сентября 2009 я выступал в Госдуме на слушаниях по задачам государственного строительства. Сквозная линия моего выступления заключалась в том, что главной задачей госстроительства является устранение в нашем государстве системных причин коррупции. Для того чтобы государство начало эффективную борьбу с этим злом, оно сначала должно перестать на это зло опираться.

Пришлось на конкретных примерах объяснить думскому руководству, Геннадию Зюганову и Владимиру Жириновскому, как их законотворческая деятельность порождает коррупцию. Да очень просто: через законы, которые все они, вместе взятые, принимают. Именно эти законы наделяют чиновника правом бесконтрольно и субъективно распоряжаться колоссальными финансовыми и материальными ресурсами. А где нет контроля, там чрезвычайно легко эти ресурсы присваивать. Например, перекачивать финансы из государственного (муниципального) бюджета — в семейный.

В сентябре 2009 года была актуальна тема финансового кризиса, ее-то я и привел в пример. В Бюджетном кодексе есть статья, предусматривающая возможность требовать предоставления всей бухгалтерской отчетности от организаций, получающих финансовую помощь из бюджетов всех уровней. Заметьте: возможность, а не обязанность. Могут требовать раскрытия информации, а могут и не требовать. Вообще, «может» — самое коррупционное слово русского языка. Когда под предлогом кризиса банки выстроились в очередь за бюджетными

деньгами — никто от банков ничего такого не потребовал. И «помощь» ушла куда угодно, но только не в реальный сектор. А потом выяснилось, что все с финансами у банков, получивших эту помощь, было нормально. Деньги просто, как всегда, раздали своим.

Одна только замена слова «может» на слово «обязаны» в паре десятков законов снизит масштабы российской коррупции в сотни раз больше, чем все антикоррупционные комиссии и структуры, созданные за последнее время, вместе взятые.

Завершая свое выступление перед депутатами, я сделал вывод о том, что «основной причиной коррупции сегодня является не нарушение закона, а сам закон. Российская коррупция только на 10% является нарушением закона, а на 90% вытекает из самих законов. Без понимания этого обстоятельства «борьбу с коррупцией» можно уподобить такой попытке спасти тонущий корабль: вода хлещет из пробоин в борту, а матросы, «не замечая» этого вычерпывают ее из трюма. Причем решетом».

Теперь вернемся к определению коррупции. Исходя из всего сказанного, определение Липсета и Ленца на первый взгляд кажется более подходящим: коррупция — это злоупотребление публичной властью ради частных выгод. Деятельность депутатов Госдумы в нее вроде бы вписывается, так как является в чистом виде злоупотреблением законом.

Но и это определение страдает некоторыми недостатками. «Злоупотребление» властью ради частных выгод может быть не связано не только с коррупцией, но и с другими уголовными преступлениями, например, с устранением политических оппонентов. Упор на «частность» выгоды тоже не дает необходимой четкости. Чиновники могут действовать солидарно как одна большая корпорация, внутри которой не всегда можно проследить закрепление какой-либо частной выгоды за отдельным лицом.

Кроме того, из текста статьи этих авторов следует, что они все-таки подразумевают незаконность коррупционного поведения. Исходя из этого, они привлекают для объяснения различий ИВК в разных странах теорию девиантного поведения Роберта Мертонa. Согласно Мертону, девиантное поведение является более массовым в тех обществах, где господствующая культура ориентирует людей на достижения и успехи, а социальные институты не позволяют реализовать эти цели способами,

соответствующими общепризнанной морали. Поэтому многие отвергают общие правила игры и добиваются успеха недозволенными, в том числе преступными, методами. Однако Мертон подчеркивает, что «достижение цели (успеха) случается относительно редко и заметно затруднено для тех, в чьем распоряжении есть только низкое образование и скудные экономические ресурсы», т.е. для бедных, или, в терминологии Мертона, представителей «низшего класса»

Во-первых, данная теория применима только к коррупционерам низового уровня (вроде гаишников). Крупный чиновник берет «откат», осознавая скорее неограниченность своих возможностей, чем их ограниченность.

Во-вторых, эта теория так же, как и Википедия, исходит из того, что коррупция есть всегда нарушение закона, т.е. преступление. Но вышеприведенные примеры показывают, что это не так. Закон может выступать в защиту коррупционеров.

Ошибка Липсета и Ленца заключается в том, что для них коррупционер — обычный преступник. Но это представление не учитывает всей географии коррупции. Оно подходит только для тех стран, у которых высок ИВК.

В тех странах, где он низок, коррупционер — не маргинал, «играющий не по правилам», а хозяин жизни, который диктует государству и обществу свои правила. Именно этим и объясняются столь огромные масштабы коррупции в этих странах.

Определение, от которого буду отталкиваться в данной брошюре: коррупция — это деятельность по присвоению ресурсов одними лицами за счет других, осуществляемая при помощи властных полномочий.

Наиболее велики масштабы коррупции не там, где такая деятельность идет вразрез с законом, а как раз наоборот: там, где закон ее разрешает и потому сам является властным полномочием, содействующем коррупции.

Сформулированное выше определение «улавливает» все проявления коррупции как «низовые», так и верхушечные — так называемую «политическую коррупцию». При этом оно является настолько общим, что нуждается в детализации.

Сразу скажу, что задача данного исследования состоит не в том,

чтобы изучить коррупцию как комплексное явление. Как следует из его названия, нас интересуют прежде всего такие проявления коррупции, которые поддерживаются законами государства.

Модернизация и коррупция. Два вида коррупции

«Лучший урок истории — география», — говорил Наполеон. Он имел в виду военные победы. Но есть победы и совершенно другого рода — социально-экономические. С этой точки зрения карта на стр. 6 весьма поучительна. По ней мы видим, что наименее коррумпированы страны европейского пути развития — Западная Европа, США и Канада, Австралия и Новая Зеландия, а также примкнувшая к ним после Второй мировой войны Япония.

Это страны, создающие полюс «однополярного мира», который сегодня так неприятен руководству России. В его представлении страны, закрашенные в коричневый и красный цвета, имеют право на формирование собственных полюсов мира. Согласно этой карте — полюсов коррупции.

Мы видим, что эти полюса концентрируются в незападном мире. Это страны Азии, Африки и Латинской Америки. Большей частью эти страны авторитарны, либо демократия в них носит неустойчивый характер.

Доминирование деспотического начала — питательная среда коррупции. Тоталитаризм не является для нее противоядием, как мы видим на примере Северной Кореи.

Главная причина коррумпированности авторитарных государств заключается в невозможности выстроить систему относительно справедливого распределения контроля над национальными ресурсами. Отсутствие самостоятельного парламента развязывает руки не только правителю, но и его чиновникам. При этом правителю совсем нелегко дать чиновнику по рукам, когда они лезут в его казну. Создаваемые для этих целей контрольные органы будут тоже состоять из чиновников, которым легко найти общий язык с объектами своего контроля.

Без самостоятельного парламента, способного их контролировать, чиновники образуют очень сильную социальную группу, которую не в состоянии удерживать в каких-то рамках другие группы общества. Эта

группа фактически беспрепятственно присваивает себе непропорционально большую часть национального продукта, производимого другими группами (сами чиновники, как известно, ничего не производят), т.е. становятся эксплуатирующим классом, если использовать терминологию Маркса.

Собственно говоря, коррупция, когда она является не совокупностью единичных случаев злоупотреблений чиновников, а их массовым поведением, — одна из форм эксплуатации, т.е. присвоение чьих-то доходов при помощи принуждения.

Но Маркс был совершенно не прав, считая государство таким инструментом эксплуатации, при помощи которого буржуазия эксплуатирует рабочий класс. Конечно же, в историческом развитии есть случаи, которые можно подогнать под эту схему. Например, Англия первой половины XIX века, на примере которой Маркс строил свои представления о капитализме. Но одной Англией география не ограничивается, а XIX веком не ограничивается и история самой Англии.

Если говорить именно об эксплуатации, т.е. извлечении за счет кого-то доходов, то в современном мире гораздо чаще встречается другая ситуация, — когда чиновники обладают собственной властью, не вытекающей ни из каких «производительных сил», и собственный их интерес заключается в том, чтобы обогащать самих себя, а не какую-то там буржуазию. Тогда под их контроль переходят и средства производства, и сырьевые ресурсы.

От всего этого буржуазия страдает не менее, чем наемные работники. Ни у первой, ни у вторых нет инструментов контроля за могучим «эксплуататорским классом» чиновников, который от национальных ресурсов и предпринимателям, и рабочим оставляет жалкие огрызки.

Конечно, часть бизнеса при этом может попасть в привилегированное положение и быть допущенной к своей доле пирога. Но это происходит только потому, что услуги бизнесменов нужны чиновнику для реализации его целей (например, прокручивать бюджетные деньги и т.д.). Эта ситуация противоречит марксистской схем, являясь ее полной противоположностью: не государство — инструмент эксплуатации в руках буржуазии, а лишь некая часть буржуазии — инструмент эксплуатации

общества, в том числе и другой (гораздо большей!) части буржуазии, которую к пирогу не допустили.

Если мы еще раз посмотрим на карту, то увидим, что как раз буржуазные демократии умеют лучше всего обуздывать чиновника. Дело в том, что создаваемые ими парламенты неизбежно становятся выразителями разных социальных групп. И Англия была вынуждена так поступить уже в середине того же XIX века, когда допустила к выборам рабочих.

Имея доступ к реальной парламентской власти, разные социальные группы оказывают на чиновников такое мощное давление, что те вынуждены держать себя в рамках, довольствуясь в основном зарплатой.

При помощи парламента, формируемого в процессе конкуренции политических партий, общество не дает чиновникам быть «эксплуаторским классом», который загребает в свою сторону непропорциональную часть национального продукта.

Но и другие социальные группы не могут претендовать на роль слишком уж зверских «эксплуаторов» в духе марксизма. Эксплуаторские аппетиты буржуазии обуздываются законами о праве на профсоюзы и забастовку, продолжительности рабочего времени, социальном страховании, минимальном размере оплаты труда и т.п.

Низкий уровень коррупции помимо всего прочего означает, что чиновнику очень трудно вступать в сговор с бизнесменом, например, закрывая глаза на нарушение им трудового законодательства. В условиях внешнего контроля он вынужден соблюдать баланс интересов работодателя и работника, установленный законом. Тем самым в обществе отсутствует привилегированный класс, которому позволено сполна удовлетворять эксплуататорские инстинкты.

Итак, взгляд на коррупцию из космоса (я опять о карте) позволяет сформулировать простую тенденцию: больше демократии — меньше коррупции. Из этого правила есть исключения (например, Сингапур в одну сторону, а Индия — в другую), и если разглядывать каждую страну более детально, то можно выдвинуть массу возражений.

Но взгляд из космоса тем и хорош, что позволяет ухватить главную суть, которую исключения и возражения не могут собой заслонить. А суть

заключается в том, что при демократии и правовом государстве победить коррупцию намного проще, чем при деспотизме и произволе чиновников.

Подытоживая этот обобщенный анализ, можно сделать следующий вывод. Наибольших успехов в противодействии коррупции добились страны, более или менее успешно осуществившие свою модернизацию по западному образцу. Они сумели организовать такую систему сдержек и противовесов, которая не позволяет чиновникам превратиться в бесконтрольную силу, доминирующую над остальными общественными группами и эксплуатирующую их.

Именно поэтому в этих странах самостоятельные парламенты, защищающие интересы разных социальных групп, формируют эффективное антикоррупционное законодательство, обеспечивающее прозрачность доходов и расходов чиновников и отбивающее у них охоту использовать в корыстных целях находящуюся в их руках исполнительную власть.

К началу XIX века эти страны охватывали около 16% населения мира, но производили при этом 58% мирового ВВП. На их долю приходилось около 87% всех научных публикаций.

Традиция и коррупция

Из космоса мы можем увидеть еще кое-что. Очевидно, что западные страны различаются по силе своего иммунитета к коррупционной болезни. С другой стороны, среди стран, имеющих успехи в борьбе с коррупцией (по крайней мере, по сравнению с Россией), есть не очень демократические, например, Китай. Сингапур с его фактически однопартийной системой вообще идет в авангарде некоррупцированных стран. Китай и Сингапур явно не принадлежат к числу стран, идущих по западному пути развития.

Все дело в том, что кроме фактора модернизации на географию коррупции, видимо, второе по значимости воздействие оказывает фактор культуры. Взгляд на Европу, например, подтверждает теорию Макса Вебера о том, что решающее влияние на формирование «духа» современного капитализма оказала протестантская этика. Мы видим, что католические Испания и Италия существенно отстают по ИВК от протестантских стран Северной Европы.

Согласно Веберу, протестантизм культивирует в охваченном им обществе честность в гораздо большей мере, чем католичество. А это качество благотворно сказывается не только на предпринимательской деятельности, но и на практиках «рациональной бюрократии» в государственном аппарате.

Связь между культурой и масштабами коррупции особенно ярко видна на примере большинства стран Африки. Модернизация по западному образцу в африканских странах повсеместно провалилась по той причине, что столкнулась с родоплеменным либо первобытнообщинным укладом их жизни. В ходе колонизации многие элементы традиционной культуры были разрушены, но некоторые оказались весьма живучими и легко пережили период колониализма. Среди этих элементов большую роль играет родовая или племенная идентичность, которая возносит собственный клан на вершину иерархии ценностей.

Надо четко отдавать себе отчет в том, что для клановой психологии коррупция не является аморальным явлением, напротив, она напрямую вытекает из клановой морали. Так как клан — высшая ценность, то в жертву его интересам приносятся интересы любых других сообществ, включая, разумеется, и общественное благо. Присвоение общественных ресурсов оправдывается клановой моралью в том случае, если не замыкается на карман одного чиновника, а направляется на цели выживания и укрепления позиций клана. В России с такой моралью можно познакомиться в некоторых регионах Северного Кавказа, в которых, как известно, уровень коррупции выше среднестатистического по стране.

Однако культурная традиция далеко не всегда является фактором, содействующим росту коррупции.

Коррупцированная держава

На карте страны мира выстраиваются в шесть эшелонов коррупции — по мере убывания восприимчивости к этому явлению. Россия идет в предпоследнем — пятом.

Но самые коррупцированные страны шестого эшелона находятся в ситуации крайней нестабильности (Сирия, Ливия, Ирак, Афганистан,

Таджикистан, Йемен, Сомали и т.д.), так что сравнение с ними не имеет смысла. Поэтому РФ с полным основанием можно назвать одной из самых коррумпированных стран мира.

История России есть формирование деспотизма с короткими и небольшими от него отступлениями. Прямая связь между деспотизмом и коррупцией обнаруживается в системе кормлений. Наместник обеспечивает лояльность населения и сбор налогов, а себе отгребает все, что сможет получить сверх требований деспота.

Другая сторона восточного деспотизма — его абсолютная бесконтрольность. Никакая общественная группа не может даже заикнуться о контроле над тратой денег из государственной казны. Отсутствуют независимый парламент, способный контролировать часть национальных ресурсов, и независимый суд, обеспечивающий хотя бы минимальную справедливость споров по поводу такого контроля.

В ряде западных стран движение в сторону этого антисоциального тупика было пресечено еще в раннее Средневековье.

У английского парламента не было счетной палаты, которая проверяла бы, как монарх тратит средства от сбора налогов. Но зато без разрешения парламента средства вообще не могли быть выделены. Это обстоятельство заставляло короля контролировать траты короны ради своих же собственных интересов. Фактор сдерживания коррупции в Англии начал работать уже в те давние времена.

Мы можем сейчас очертить и первый мощный контраст с современной Россией. У нас сегодня парламента вообще не является инстанцией, контролирующей бюджет государства. В этом смысле нас нельзя сопоставить с Англией даже Елизаветы I, а только — Вильгельма Завоевателя, который в XI веке собирал налоги с завоеванной территории по праву сильного.

Это означает, что от принципов современного цивилизованного государства по данному признаку Россия отстала почти на 1000 лет. Но для современных российских историков это обстоятельство «замылено» и не представляет особого интереса.

Разумеется, в истории России были попытки преодолеть этот разрыв. Не при Петре I, конечно, который ради военной модернизации государ-

ства заимствовал у Запада только внешние манифестации прогресса, не затронувшие основы социальных и правовых отношений.

Самым значительным прорывом были реформы Александра II: освобождение крестьян, отмена цензуры, университетская свобода, земское самоуправление, независимость суда. Все эти направления александровских реформ создавали предпосылки для возникновения государства-арбитра, способного обеспечить взаимный контроль различных групп общества за присвоением национального продукта.

Однако решающий механизм такого распределения — независимый парламент — так и не был создан. После убийства царя-освободителя его преемники Александр III и Николай II продолжали политику подчинения государства правящей элите в лице помещиков и духовенства.

Трагедия России заключается в том, что ее государство так и не научилось соблюдать дистанцию между различными социальными группами. Из крайностей обслуживания чиновников и помещиков оно после 1917 года с не меньшим энтузиазмом бросилось обслуживать низшие классы общества — крестьян и рабочих.

Посмотрим, какое отношение к коррупции сложилось в различных государствах. Возьмем для примера Данию, Францию и Россию.

2. Почему Россия не Дания?

Дания: переход от абсолютизма к демократии

«Не все в порядке в Датском королевстве!» — эти слова Гамлета так и подмывает вывернуть наизнанку: «В Датском королевстве-то как раз все в порядке!». По крайней мере, с противодействием коррупции... Самой большой ошибкой было бы думать, что первое место в международной борьбе с этим злом досталось Дании как-то случайно или само собой. На это понадобилось около 300 лет.

Выживание государства требовало содержания боеспособной армии, на которую надо было тратить деньги, т.е. возникла необходимость в создании эффективной финансовой системы. В XVII—XVIII вв. этот вызов был обращен ко всем европейским монархиям, но Дания ответила на него наиболее рационально (так же как Швеция и Норвегия).

В 1660 г. был объявлен абсолютизм, вся власть официально сосредоточилась в руках короля, который стал единолично вводить налоги и производить назначения на государственные посты.

Подобное освобождение монархов от пут органов сословного представительства в Европе происходило повсеместно. И здесь принципиален вопрос: каковы были цели и приоритеты при использовании этой неограниченной власти? От ответа на него зависели исторические пути развития разных стран.

Ответ датского короля заключался в следующем: абсолютная власть нужна для того, чтобы построить такое государство, которое максимально эффективным способом собирает налоги и благодаря этому решает другие важнейшие задачи государства — прежде всего оборонные. Только так можно было спасти страну от распада. Что также немаловажно, сохранить позиции и престиж лютеранской церкви, которой руководил сам король, являясь при этом светским, а не духовным лицом.

Для всего этого надо было сделать так, чтобы налоги платили все, т.е. отменить привилегии аристократии, которая раньше была освобождена от их уплаты. Последовательность действий короны, однако, заключалась не только в том, чтобы ущемить дворянство, а в том, чтобы действовать

в интересах всех сословий. Эта задача требовала введения принципа равенства всех перед законом и создания государственного аппарата, не зависящего от влияния какого-либо из сословий. Эти принципы были введены датским законом 1683 года.

Таким образом, была сформирована программа создания бюрократии, не зависящей от влияния любых интересов, кроме интересов государства, которые формулировал абсолютный монарх. Но это означало, что и личный интерес любого служащего государства должен быть подчинен интересам государства.

Преследуя цель выравнивания сословий, король не только заставил знать платить налоги, но и отстранил ее от управления государством, резко снизив ее представительство как в гражданской, так и в военной администрации. В начале XIX века только 10% бюрократии составляли лица аристократического происхождения, и служили они главным образом в иностранном ведомстве, что, видимо, имело значение для взаимодействия с другими — не столь «продвинутыми» государствами.

Справедливости ради надо сказать, что задача короля по образованию дворянства была облегчена нагрянувшей за 100 лет до этого Реформацией, которая уничтожила католическое духовенство, которое повсеместно в Европе было естественным союзником светской аристократии, и создала вместо нее прослойку протестантских пасторов. Их социальное происхождение и интересы в основном не были связаны с дворянством, и потому они были яростными обличителями аристократических привилегий.

Что же касается короля, то его политика по освобождению госаппарата от доминирования дворянства произошло не из-за неприязни к этому сословию, а по причине изменения установленных им принципов отбора претендентов на госслужбу. От клиентельного подхода к этому вопросу короли перешли к профессиональному: претендентов обязали предъявлять специальным комиссиям доказательства их квалификации.

Сама государственная служба регулировалась жесткими инструкциями, ориентированными на соблюдение принципа верховенства закона. Разумеется, это требовало и особой системы наказаний для чиновников,

которая впервые была введена королевским актом 1683 года. Взятка каралась пожизненным заключением. Другим актом вводилась и система поощрений за безупречную и эффективную службу. Закон о рангах 1671 года позволял королю наделять наиболее ревностных чиновников почетными титулами, к которым было привязано соответствующее материальное вознаграждение.

Кроме того, была введена система обратной связи с населением, равно доступная для всех сословий. Она включала в себя, с одной стороны, обязанность чиновников реагировать на жалобы, а с другой — поощрять осведомителей о преступлениях и нарушениях, в том числе и со стороны чиновников.

Система противодействия коррупции, сделавшая Данию чемпионом по этому «виду спорта» в XXI веке, была заложена во второй половине XVII века.

В дальнейшем она, естественно, совершенствовалась и развивалась. Главное изменение заключалось в том, что после превращения Дании в конституционную монархию эта система уже поддерживалась не королем, а парламентом. Однако ее базовые принципы остались неизменными.

Следует напомнить о них еще раз, чтобы понять, насколько они важны для предотвращения коррупции.

Бюрократия подчиняется только закону, который формулирует государство (в лице короля, а затем парламента). Она не зависит ни от каких сословных, классовых и иных групповых интересов и особого интереса, не используется для преследования личных интересов отдельных чиновников. На страже этой «стерильности» стоят процедуры беспристрастного отбора ее кадров по способностям и вознаграждения за заслуги, а также строгая система наказаний. Немаловажное значение имеет еще и особая клятва верности государству, включающая в себя обязательство соблюдать законы.

Как ни парадоксально, но именно в Дании, а затем в других скандинавских странах было впервые создано то самое бесклассовое государство, о котором мечтают коммунисты вслед за Марксом и Энгельсом. Правда, это государство не собиралось никого экспроприировать и было выгодно буржуазии в той же мере (в конечном счете), что и «трудящим-

ся массам». Но именно это и позволяло ему оставаться бесклассовым. Ведь борьба с буржуазией означала бы подчинение его интересам других классов (пролетариата, крестьянства и т.д.).

Отстранение земельной аристократии от государственного руля позволило монархии провести во второй половине XVIII века достаточно последовательную реформу по освобождению крестьян от крепостной зависимости — гораздо более выгодную, чем осуществленную через 100 лет реформу в России.

Антидворянская зачистка бюрократии наряду с упразднением дворянских привилегий позволяет объяснить, почему переход от абсолютизма к демократии в Дании был таким безболезненным и столь разительно отличался от французского варианта.

Франция: особенности перехода от абсолютизма к демократии

Во Франции королевская власть позволила приватизировать государство и его бюрократический аппарат носителям групповых и частных интересов. Это была, конечно же, в первую очередь аристократия, чьи привилегии (в первую очередь налоговые) было невозможно отменить даже накануне ощутимо надвигавшегося краха. Крайне велико было и влияние духовной аристократии, которая имела те же привилегии, что и светская, и была спаяна с ней общими связями и интересами. Но это была еще и крупная буржуазия, сколачивавшая свои капиталы благодаря близости к трону, который к тому же легально продавал ей государственные посты. (В Дании иногда к этой практике тоже прибегали, но в начале XVII века полностью от нее отказались, к тому же купленные должности, в отличие от Франции, не рассматривались как собственность обладателей, рисковавших в случае воровства на общих основаниях утратить их вместе со свободой).

Доминирование в государстве аристократии не позволяло даже наиболее одаренным реформаторам вроде Анн-Робер-Жака Тюрго и Жака Неккера провести реформы, которые за 100 лет до них осуществили датские короли.

По этой причине ненависть остальных классов к привилегированному

слою автоматически распространилась на все государство и стала причиной его уничтожения путем кровавой революции.

Отличие датского пути от французского заключается в том, что, идя по первому, короли сделали государство инструментом достижения всеобщего блага. Двигаясь по второму, короли превратили его в инструмент господства привилегированных слоев (дворянства и духовенства) над всеми остальными.

Правда, закончился этот «французский путь» падением Бастилии. После этого Франция мучительно, с некоторыми перерывами и откатами назад, все же начала выстраивать государство общего блага.

Россия: 300 лет классового государства

Теперь посмотрим, какая ситуация сложилась с государством в России.

Титанические и кровавые усилия Ивана Грозного по высвобождению тогдашнего госаппарата (боярской Думы) из-под влияния крупной земельной аристократии в конечном счете привели к тому, что ей на смену пришло поместное дворянство, которое отличалось от нее, пожалуй, только повышенной лояльностью к государю. По сути это был такой же привилегированный класс земельных собственников, который Романовы уже не считали врагом, а сделали своей главной надеждой и опорой. Вместо того чтобы соблюдать хотя бы минимальный баланс интересов между социальными группами общества, они отдали дворянству безраздельную власть над крестьянами, от которой с большим трудом и далеко не последовательно освободили только к концу XIX века, позже всех европейских стран.

В такое же безраздельное пользование цари отдали дворянам и весь государственный аппарат. Петр I, который одной рукой модернизировал государство, а другой архаизировал, не только не дистанцировал дворянское сословие от государственной службы, но, напротив, загонял его в эту службу пинками. Но у Петра хотя бы была какая-то, пусть и архаическая, но логика: все должны служить государству, а на госслужбе быть кому как не дворянам?

Гораздо более диким выглядит лицемерие Екатерины II, которая как раз освободила дворян от обязательной службы, гарантировав право,

дарованное ее мужем Петром III, предоставив тем самым привилегию, резко противопоставившую их другим сословиям, оставшимся под государственной кабалой, и прежде всего — крестьянству.

Имея перед глазами деятельность по-настоящему просвещенной датской монархии, вряд ли можно принимать всерьез и разговоры о некоем «просвещенном абсолютизме» Екатерины, при которой предоставление новых вольностей и привилегии дворянам сопровождалось усилением их системного насилия над закрепощенным крестьянством.

Никакой работы по «равноудалению» классов и сословий от государственной власти не было и в помине вплоть до крушения самодержавия в 1917 году.

По данным специальных исследований, в XIX в. процент потомственных дворян среди низших и средних звеньев бюрократии составлял не более 20—40%. Однако в среде высшего чиновничества он даже на исходе XIX в. не падал ниже 70%. В Комитете министров они составляли 100%, в Государственном Совете — 98,2%, в Сенате — 95,4%. Высшая губернская администрация также пополнялась, прежде всего, из дворян: 100% губернаторов, 88,2% вице-губернаторов, 81,6% председателей казенных палат и 66,6% прокуроров в губерниях. Подавляющее их большинство при этом было не просто дворянами, а еще и крупными помещиками. В конце XIX — начале XX в. к ним еще добавились чиновники-коммерсанты, вышедшие из крупного бизнеса, который, как и в дореволюционной Франции, разбогател благодаря покровительству короны. Для дворян этот союз был очень выгодным, так как вел к расширению возможностей личного обогащения.

Половинчатость Великой реформы с ее позорными выкупными платежами и сохранением реакционного института крестьянской общины (в Дании аналогичную реформу начали с ее упразднения) является следствием засилия в госаппарате дворянского сословия с его патриархальным менталитетом.

Начинавшиеся с Петра I многочисленные попытки обуздать воровство и коррупцию в этой дворянской бюрократии были заведомо обречены на провал. Российская коррупция стала притчей во языцех, которую не оспаривает ни один историк. Самые грозные указы, сулившие

жестокие кары за взяточничество и казнокрадство, в конечном счете обрачивались, говоря словами Салтыкова-Щедрина, «необязательностью их исполнения».

Почему так получалось, легко понять, вспомнив про опыт Дании. Цель датских монархов была в построении государства, сильного тем, что оно добивается общего блага через единый для всех закон, невзирая на лица.

Для российских же монархов «общее благо» было всего-навсего болтовней, смысл которой они сами вряд ли до конца понимали, а главная цель (особенно со второй половины XVIII века) состояла в том, чтобы поставить государство на службу привилегированным социальным группам — дворянству и духовенству.

При такой главной цели в принципе невозможно обеспечить «единый для всех закон» и особенно «не взирать на лица», как бы ни хотела этого в своих просвещенных мечтах Екатерина II. Как, например, при таком подходе можно наладить обратную связь с населением через прием жалоб и сообщений о преступлениях? Ясно, что 99% жалоб и доносов сольются в один-единственный общенациональный приговор произволу и зверствам помещиков. И что дальше с этим делать, если именно они-то и есть главная опора государства?

Вот так по отдельным деталям можно разобрать весь «конвейер» по сборке государства общего блага и убедиться в том, что каждая из них в отдельности была либо не применима в России, либо работала в противоположном направлении. Так, если у вас нет бесперебойного механизма объективной (невзирая на лица) оценки заслуг чиновника, то система рангов дает обратный результат: наверх поднимаются бездарные подхалимы, как правило, в то же время и вороватые. Именно такая печальная участь, в конечном счете, и ждала Табель о рангах Петра I.

Еще очень важно подчеркнуть, что каждая отдельная деталь, выковыренная из конвейера, не работает. Эффективны они только все вместе, правильно собранные в единое целое. Этого до сих пор не могут понять даже те российские законодатели, которые искренне хотят бороться с коррупцией. Сколько ни ужесточай для чиновников наказание за воровство, если занимаешься только этим — толка не

будет. Жесткость законодательства — всего лишь одна деталь из довольно сложного набора.

Пожалуй, главная цель у датских и русских монархов действительно была общая — укрепление своего положения. Вот только достигали они ее разными средствами. Первые — через обеспечение общего блага, вторые — через опору на привилегированные группы населения.

И это был именно тот «французский путь», который мало чему научил даже таких реформаторов, как Александр II.

Государство, находившееся веками под контролем привилегированного слоя (того же самого союза дворянства и духовенства), уже изначально несло на себе печать частного интереса, противопоставляемого общему. Для подавляющей массы населения оно было абсолютно чужим, а для значительной его части — самым большим в мире злом и врагом № 1.

Роль Первой мировой войны состояла только в том, чтобы к этому колоссальному заряду подспудной и явной ненависти добавить еще и тяготы военного времени, в результате чего плотина была прорвана и ненависть потопила государство в крови.

Правда, следует признать, что даже в этих условиях происходила определенная эволюция бюрократии в цивилизованном направлении, перекликающемся с европейскими тенденциями. Стабильное наращивание правящего слоя на протяжении 200 лет после встряски петровских реформ позволило существенно усилиться в нем таким важным качествам, как образованность и профессионализм. Наряду с негативными сторонами его деятельности, вытекавшими из общей бесконтрольности, вырабатывалась и определенная этика, связанная с чувством собственного достоинства, начинавшая в какой-то мере сдерживать корыстные поползновения чиновников. С этим «материалом» могла бы работать полноценная система сдержек и противовесов с ее огромным потенциалом контроля за исполнительной властью — хотя бы в формате конституционной монархии.

Датской монархии было достаточно легко под влиянием общественных настроений пойти на объявление Конституции в 1848 году. Построив государство, обслуживающее интересы общества, было логично отдать его под прямой контроль избранных представителей этого общества.

Для Российской монархии подобный шаг означал бы сверхрадикальное изменение политики, которая веками была направлена на обеспечение благополучия правящих классов за счет всех остальных. Ведь даже при самых жестких цензах на выборах в парламент, соответствующий критериям конституционной монархии (т.е. принимающий реальные решения), пришлось бы допустить представителей самых разных общественных групп. По этой причине царь так и не решился дать Государственной Думе реальные полномочия. Тем самым монархия утратила последний шанс не только на вхождение в орбиту цивилизованного развития, но и на собственное выживание.

Советское государство: 70 лет утопии

Советское государство, пришедшее на смену царскому, оказалось еще более далеким от веберовской модели идеальной бюрократии. Начать надо с того, что оно было классовым в значительно более жестком смысле, чем царское. Последнее при всей своей ангажированности все-таки многое делало для разных сословий и социальных групп. Как-никак освободило крестьян, проявляло определенную заботу о рабочих и т.д. Советская же власть вплоть до войны просто была нацелена на уничтожение разных социальных слоев, начав с дворянства и буржуазии, а через десять лет добравшись и до крестьянства.

Попала под эту раздачу и сама бывшая царская бюрократия, в том числе и тот ее слой, который веками стабильного функционирования действительно приблизился к идеалу беспристрастного чиновника, руководствующегося моральными нормами, чтящего законы и принцип общего блага. По каким-то не ясным до конца причинам, именно это наиболее моральное и беспристрастное ответвление царской бюрократии наполняло судебную систему, обеспечивая ее беспристрастность на уровне европейских стран.

Все эти ценности и полезные качества наиболее достойных представителей старого чиновничества были выброшены большевиками на свалку российской истории, где они валяются и по сей день. На смену им нагрянул приоритет революционной целесообразности в трактовке партийного начальства. Старорежимные представления о законности,

достоинстве, чести и самой совести были абсолютно неведомы полуобразованной массе люмпенов, которая заполнила кабинеты вновь создаваемых партийных, государственных и судебных органов.

Таким образом, была разрушена та преемственность в развитии цивилизованной национальной бюрократии, которая при смене политических режимов была столь важна не только в Дании, но и в других европейских странах.

Советская бюрократия представляла собой уже нечто качественно иное. С одной стороны, резко деградировало само это качество — с точки зрения образования, профессиональной квалификации и моральных качеств. Эта деградация не только не была временным явлением, но с укреплением тоталитарного режима правления еще и усугублялась. Так, например, нарком иностранных дел Г. В. Чичерин в своем политическом завещании в 1930 г. писал, что за самое недолгое время, прошедшее после очередного сталинского призыва, произошло «ужасное ухудшение госаппарата».

От царской бюрократии предшествовавшего периода она отличалась далеко не только сменой системы ценностей. В связи с отменой частной собственности и перехода ее под контроль государства резко возросли масштабы ее распоряжения национальными ресурсами, кроме того неимоверно увеличилось ее давление на общество и использование по отношению к нему методов прямого насилия и просто террора.

В период сталинской диктатуры формирование корпуса кадров для партийного и государственного аппарата, а вместе с ним и элиты в целом осуществлялось в порядке отрицательного отбора с точки зрения моральных качеств. Для того чтобы пройти этот отбор, надо было либо быть законченным мерзавцем, либо исподлиться и стать им в процессе прохождения отбора.

Вместо практики наполнения правящей элиты наиболее достойными выходцами из общества, реализовался поистине дьявольский замысел превращения ее в подельницу бесконечных преступлений диктатора с обязательным условием беспробудного вранья и ни на секунду не проходящего экстатического подхалимажа.

Оценивая тот вклад, который внесли в формирование государственной

и бюрократической традиции России ее правители, следует подчеркнуть, что при всех провалах и ошибках царей самый крупный ущерб потенциалу ее цивилизованного развития нанес именно Сталин. Заложённая Лениным и доведённая Сталиным до логического предела установка на отбор правящей элиты по критерию абсолютного имморализма, обязательно превосходящего уровень имморализма в остальном обществе, является одним из самых болезненных последствий сталинщины для современного российского общества и имеет, разумеется, самое прямое отношение к гигантским масштабам сегодняшней российской коррупции.

Проходя эту сталинскую «школу», бюрократия «нового типа» приобретала такие комбинации качеств, как полное отсутствие собственного достоинства и даже самой личности перед лицом начальства в сочетании с презрением к «простому народу», но при этом ещё и умением по идеологическим соображениям восхвалять этот народ с почти таким же подхалимским пафосом.

Особая «новизна» этого бюрократического сознания заключалась в том, что мораль в нем полностью подменялась идеологией, представлявшей собой незыблемый набор постулатов, а постоянно меняющееся «живое творчество» руководящей мысли.

Окончательное оформление бюрократической элиты, обладавшей всеми этими «новыми» качествами, произошло уже после смерти Сталина, когда для представителей этой элиты была устранена постоянная угроза лишения своего положения, свободы и жизни, в том числе по причинам непредсказуемого характера. В интересах выживания (включая физическое) внутри КПСС были усилены коллегиальные механизмы принятия решений, представлявшие некую гарантию от возникновения рецидивов внутрипартийного террора.

Эта стабилизация ввела в более спокойное и уверенное русло процесс самоосознания партийно-государственной номенклатуры в качестве стоящей над обществом, руководящей и направляющей привилегированной элиты.

При столь высокой концентрации власти и социального контроля бюрократия не могла не превратиться в самостоятельную политическую группу, подчиняющую себе все остальное общество. Оправдание такому

господству на многие годы было обеспечено идеологическим арсеналом коммунизма. В этих условиях понятие общего блага выворачивалось наизнанку и представляло собой силовое навязывание обществу руководящих представлений о том, что должно считаться его благом.

Социальное происхождение чиновников советского периода могло иметь психологическое, культурное и символическое значение, но не имело политического, так как ни крестьяне, ни рабочие, ни интеллигенция не обладали самостоятельной социальной мощью, сопоставимой, например, с позициями дворянства при старом режиме. Они были заведомо слабее всемогущей бюрократии, которая просто использовала эти страты как кадровый резерв для пополнения своих рядов, в которых выходцы из разных слоев общества переплавлялись в новый социальный тип.

«Равноудаление» этих групп от государственного аппарата было карикатурой на практику функционирования цивилизованной бюрократии, так как осуществлялось просто-напросто путем тотального контроля над ним со стороны одной самой сильной социальной группы, которую Милован Джилас назвал «новым классом», а Михаил Восленский — «номенклатурой».

Партийно-советская бюрократия, ведомая своим высшим руководством в лице номенклатуры, действительно являлась единственной социальной группой в СССР, которая обладала признаками как привилегированного сословия, т.е. имела особые и исключительные права, так и класса, была организована и обладала способностью отстаивать свои материальные интересы. Хотя отдельные ее члены и не владели частной собственностью, но в совокупности только она имела отношение к распоряжению самой что ни на есть крупной собственностью, в том числе на средства производства, что было немислимо ни для каких других страт населения. Наконец, именно она была в состоянии обеспечить членов своей корпорации устойчивой системой привилегий, обеспечивающих существенно более высокий уровень жизни в сравнении с другими социальными стратами.

Превратившись в господствующий класс, советская номенклатура сделала огромный шаг назад от столбовой дороги движения в сторону

создания цивилизованной бюрократии — даже по сравнению с царской Россией.

Прежде чем перейти к анализу дальнейшей эволюции этого класса, необходимо ответить на вопрос: был ли этот класс эксплуататорским? Несмотря на все, сказанное выше, я отвечаю на данный вопрос отрицательно. Эксплуатация, конечно, предполагает господство, но такое, которое связано с максимально возможным изъятием эксплуататором в свою пользу богатств, являющихся продуктом труда эксплуатируемого.

Перешла ли советская элита ту грань, которая отделяет господство от эксплуатации? Такие периоды действительно имели место по отношению к отдельным социальным группам. Помимо многомиллионного населения ГУЛАГа, так было, например, с крестьянами, которые после кампании коллективизации и создания колхозной системы стали поработенным и эксплуатируемым слоем советского общества. Однако после «второй отмены крепостного права» Хрущевым положение крестьян было несколько облегчено. Но главное даже не в этом.

Ресурсы из крестьян сталинское руководство выжимало далеко не только с целью потребления их партийно-государственной номенклатурой. Значительно большая их часть направлялась на нужды развития страны в соответствии с планами ее модернизации. Что же касается других социальных групп, таких как рабочие, то им тоже кое-что перепадало.

При всем своем имморализме и прочих отрицательных качествах сталинская партийно-государственная верхушка была все-таки элитой развития — качество, которое еще сохранялось при Хрущеве, но было полностью утрачено при Брежневе. Но это означает, что прямая эксплуатация разных групп населения не была главной целью и смыслом существования этой элиты, главной целью все-таки оставалось развитие, а в 1941—1945 гг. — победа в войне.

Тихая смерть цели развития в какую-либо сторону, наступившая в брежневскую эпоху, еще не означала перерождение СССР в полностью эксплуататорское государство. Безусловное господство номенклатуры не использовалось ею для извлечения материальной выгоды исключительно для себя самой. Да, разумеется, брежневская бюрократия о себе совсем

не забывала и к числу привилегий, унаследованных от сталинской эпохи, добавила еще немало своих собственных. Тем не менее, системные ограничения и идеологические установки не позволяли ей дать слишком большую волю своим материальным аппетитам, так как приобретать частную собственность она не могла.

При этом стремление к социальному спокойствию после турбулентностей сталинских репрессий и хрущевского «волюнтаризма» диктовало необходимость проявлять хотя бы минимум заботы об остальном обществе и его социальных слоях, благодаря чему для них тоже была создана система определенных социальных гарантий.

Все это не позволяет отнести советскую бюрократию вместе с венчающей ее номенклатурой к чисто паразитическому эксплуататорскому классу. Более решительные шаги в этом направлении были сделаны уже в следующий исторический период.

Российская бюрократия сегодня

Новая «демократическая» власть, вышедшая, как известно, в основном из советской номенклатуры, естественно, не могла существенно изменить природу и основные инстинкты российской бюрократии. В отличие от большевиков, соратники Ельцина не стали подвергать «зачистке» унаследованный ими государственный аппарат, за исключением некоторых силовых ведомств (КГБ), где засилье старых кадров представляло собой прямую угрозу новому режиму.

Из этого обстоятельства с неизбежностью следовало, что новый «кадровый призыв» вливался в «старые меха» сложившейся к концу СССР бюрократической ментальности и системы ее базовых установок, включая и те, которые были унаследованы от сталинских времен.

Парадоксальным образом далеко не все инстинкты и психологические установки чиновников, сформировавшиеся в советское время, могли быть реализованы в рамках политической системы СССР.

Запреты на частную собственность и свободную экономическую деятельность в сочетании с обосновывающей эти запреты официальной идеологией-моралью служили естественной преградой для чрезмерности шкурных инстинктов и корыстных appetитов, которые, несомненно,

давно уже доминировали в бюрократической среде. Так или иначе, но эти запреты сдерживали наступление негативных последствий от повышенного уровня имморализма чиновничьей касты по сравнению с уровнем такового среди населения.

Снятие этих запретов, произошедшее одновременно с отменой коммунистической идеологии в конце 80-х — начале 90-х, открыло невиданный простор для реализации самых смелых планов личного обогащения.

Резкая смена официальной идеологии всегда ведет к не менее резкому всплеску того, что в социологии называется «аномией» — массовому нарушению моральных норм и правил, приводящему к росту преступности и масштабов антисоциального поведения. Такая аномия имела место, например, сразу же после Крещения Руси в 988 году, или приняла гигантские масштабы в 1917-м. Но если в этих случаях аномия выражалась, прежде всего, в росте уголовной преступности, то в начале 90-х она была связана преимущественно с разнообразными методами личного обогащения. К тому же государство само обозначало направления этой наживы, когда, например, во второй половине 80-х разрешило кооперативы без запрета использования государственного имущества или на заре 90-х начало приватизацию этого имущества, не создав для этого процесса четкой и вообще сколько-нибудь разработанной юридической базы.

Одновременно со снятием идеологических и моральных запретов на чрезмерное обогащение возникли еще и не слыханные ранее возможности такого обогащения. Что касается чиновников и политиков, то для них все это было равнозначно неимоверному росту соблазнов использования в корыстных целях своего должностного положения, предполагающего влияние на принятие решений и доступ к инсайдерской информации.

Наиболее сообразительные и оборотистые из них осознали, что именно теперь наступил тот момент, когда они могли конвертировать свои позиции в государственном аппарате в обладание собственностью практически любых размеров. Для этого было необходимо только как можно быстрее принять новые правила игры и выслужиться перед «демократическим» начальством.

В этих обстоятельствах возникший еще в большевистско-сталинские

времена «повышенный имморализм» чиновного сословия, означающий отсутствие внутренних моральных регуляторов, уже не встречал никаких препятствий для реализации своего разрушительного потенциала. Через 70 с небольшим лет после своего утверждения в большевистских наркоматах принцип «революционной целесообразности» эволюционировал в воцарившийся в реформаторских кабинетах принцип «коррупционной целесообразности».

Совсем не случайно тут же родилась учитывающая «структуру момента» новая идеология, в соответствии с которой коррупция — это «смазка», позволяющая облегчить экономические трудности переходного периода. Данная «идеология» очень хорошо коррелировала с вошедшим в моду «рыночным» мировоззрением, под которым такие деятели, как Егор Гайдар, Анатолий Чубайс и многие другие, понимали свободную куплю-продажу всего и вся, а не систему институтов, регулиующую свободную куплю продажу и тем самым во многом ее ограничивающую. Исходя из таких идеологических установок, «свободная торговля» должностным положением не могла считаться чем-то предосудительным.

Трудно сказать, какой вклад именно эта идеология оказала на масштабы воровства, развернувшегося в начале 90-х, однако очевидно, что та политическая атмосфера, в которой она появилась, по определению не могла содействовать созданию в превентивном порядке хотя бы какой-то системы антикоррупционных мер, ограничивающих злоупотребление чиновника своим должностным положением.

На смену советской системе идеологических ограничений не пришла никакая юридическая (даже, например, в виде заимствований зарубежных антикоррупционных процедур), моральная полностью отсутствовала, а новая идеология скорее поощряла воровство, чем его запрещала.

Повышенный уровень имморализма, унаследованный от советской бюрократии, снятие идеологических ограничений на пути обогащения, резкое увеличение масштаба соблазнов в связи с приватизацией госимущества, почти полное отсутствие антикоррупционного законодательства и специфическая идеология оправдания «торговли должностью» — вот, пожалуй, пять главных факторов, приведших в 90-е годы к всплеску коррупции, беспрецедентному даже по российским меркам.

«Кумулятивный эффект», достигнутый в результате сочетания этих факторов, привел к переходу отечественной бюрократии в новое качество. Привилегированным классом она была еще при царе, безусловно доминирующим и господствующим стала в советское время. Отличие этих эпох от той, которая наступила в 90-е, состоит в резком росте масштабов личного обогащения, достигаемого путем использования должности в бюрократическом аппарате.

Богатство царских чиновников возникало не из-за должности, а в силу их крупнопоместного происхождения, т.е. существовало еще до вступления в должность. Только к концу старого режима у части бюрократии, связанной с крупным бизнесом, появились более широкие возможности обогащения. Богатство советского бюрократа появлялось благодаря должности, но было относительным; он не мог владеть частной собственностью и резко превышать уровень потребления материальных благ, установленный соразмерно его рангу.

Постсоветский чиновник превзошел своих предшественников в том, что на порядок больше и сильнее расширил возможности личного обогащения. Для него стали возможными владение крупной недвижимостью и участие в коммерческих сделках по сути любого масштаба — как непосредственное, так и при помощи контрагентов из разных размеров бизнеса. Контакты и партнерство с крупным бизнесом, который как таковой в советское время отсутствовал, далеко превзошли по своему охвату и разветвленности аналогичные связи высшего звена царской бюрократии. В то же время беспрецедентный характер приобрело взаимодействие с криминальным миром, который существовал всегда, но только с начала 90-х получил настолько свободный доступ во властные кабинеты и вступил в столь разнообразные виды взаимодействия, прежде всего, с силовиками.

Если в 90-е эти возможности носили более откровенный характер, то в течение нулевых были введены определенные ограничения и запреты, которые, однако, оказались заблаговременно обставленными такими изощренными маршрутами обхода, которые нисколько не противоречат действующему законодательству (об этом речь пойдет ниже).

В 90-е годы государство вообще было настолько слабым, что на

какое-то время положение всего бюрократического класса в целом пошатнулось, и на какое-то время вернулась его дореволюционная (1917 года) диспозиция, когда он во многом обслуживал интересы более сильного социального слоя — быстро выросшей, как на дрожжах, группировки сверхкрупного бизнеса, получившей прозвище «олигархи». Однако с приходом к власти Путина и его силовиков ситуация изменилась. Олигархи были оттеснены от политического руля и рычагов прямого государственного управления, хотя у них осталось достаточно «мягкой власти» для влияния на решения в сфере их экономических интересов.

Олигархи и представители менее крупного бизнеса, сумевшие завести партнерские отношения с чиновниками и политиками, не были отвергнуты или оттеснены куда-то далеко от властных позиций. Они остались достаточно близко от этих позиций, но все же перестали играть в государстве доминирующую роль.

Господствующее положение в обществе, утраченное было после краха советской власти, вернуло отечественной бюрократии путинское правление. Начала восстанавливаться еще при Ельцине, но существенно окрепла при Путине система привилегий, включающая в себя существенно более высокое денежное вознаграждение, чем у остальных «бюджетников», особый порядок начисления пенсий, сохранились от советских времен и механизмы «спецраспределения» частного и государственного жилья, медицинских услуг, организации отдыха и т.д.

Следует еще раз особо подчеркнуть, что все эти приятные бюрократические «завоевания», унаследованные от советского периода теперь еще и сочетались с «достижениями» 90-х в виде расширенных возможностей личного обогащения. Вот почему нельзя говорить о том, что олигархический или прикормленный (так называемый «блатной») бизнес полностью утратил доминирующую роль в государстве. Ведь именно он является для чиновника тем самым партнером и контрагентом, без которого нельзя со всей полнотой реализовать имеющиеся возможности обогащения. Для того чтобы получить откат за фиктивный тендер на получение госзаказа по завышенной цене или за фиктивный аукцион по продаже госимущества, по, наоборот, заниженной цене, нужны коммерческая компания и владеющие ею конкретные физические лица — бизнесмены.

Именно поэтому, отвлекаясь от сугубо юридической точки зрения и становясь на путь «классового анализа», следует констатировать, что доход чиновника, получающего взятку, имеет ту же самую «классовую» природу, что и доход коммерсанта, ее дающего. Их общий источник — ресурсы и активы государства, используемые с целью извлечения частной прибыли. Чиновник с помощью коммерсанта занимается бизнесом, а коммерсант с помощью чиновника управляет государством на интересующем его отдельном участке или, как говорят некоторые современные теории, осуществляет на этом участке «захват государства» (*state capture*).

Тип экономики, который возникает при таком специфическом управлении государством, также имеет свое название. Некоторые экономисты формулируют его как *crony capitalism*, что можно перевести как «клановый капитализм», но я предпочитаю термин «блатной».

Что же касается общества, у которого такое «захваченное» государство и такая «блатная» экономика, то оно делится в первую очередь на две части: те, кто захватил государство и использует его возможностями благодаря «блату», и все остальные. Первые — это политики и чиновники (в том числе силовики), в первую очередь те, кто принимает решения на всех уровнях, их «деловые» (читай — блатные) партнеры из любого бизнеса — от малого на муниципальном уровне до самого крупного на федеральном (включая криминальный), их семьи и друзья, а также немалый обслуживающий персонал из депутатов, партийных функционеров, охранников поставщиков и всевозможных услуг и т.д., короче говоря — правящая элита.

И все же костяк этой элиты образует бюрократия, претерпевшая с советских времен модификацию по причине сращивания с этим самым блатным бизнесом, унаследовавшая основные признаки, приобретенные как в советскую эпоху, так и в 90-е.

Впрочем, по поводу 90-х надо сделать одну существенную оговорку. При всех тех процессах, разрушительных для создания цивилизованного государства, о которых говорилось выше, надо отметить, что в этот период в России все же усиливались новые факторы ограничения коррупции и бюрократического произвола. Речь идет о зародившихся еще в перестроечном СССР зачатках гражданского общества, более или

менее независимой прессы и относительно самостоятельного парламента. В совокупности эти новые силы открывали потенциально весьма мощный фронт для атаки на коррупцию и прочие пороки ельцинского режима.

Важнейший вклад Путина в создание современной паразитической бюрократии заключается в том, что в самом начале его правления этот фронт был почти полностью разгромлен.

Ни СМИ, ни парламент, даже в лице его отдельных фракций, ни гражданское общество не в состоянии сегодня организовать системный общественный антикоррупционный контроль за неприкасаемой чиновничьей кастой. С этой стороны Путин надежно защитил ее от любых атак.

3. Российская специфика

Тихие захватчики государства: слияние бизнеса и власти

Что такое «слияние бизнеса и власти»? Это, в том числе, — когда огромное количество структур-паразитов получают на свой бизнес деньги из бюджета, либо не платят со своего бизнеса наравне с другими деньги в бюджет.

Первое называется дотациями и субсидиями, а второе — преференциями и льготами. Кормушка первого типа наполняется путем поставки бабла из бюджета, второго — посредством недопоставки бабла в бюджет.

В науке на тему необоснованных льгот есть конкретный термин — «захват государства» (*state capture*). Это такие действия, которые ведут к перераспределению ренты от всего общества к бизнес-структурам, контролирующим принятие государством решений по конкретным вопросам. Например, о том, повышать арендную ставку или нет. Многомиллионная компания снимает ультраприбыльную недвижимость за копейки, а на мелких предпринимателях арендная удавка затягивает не только пояса, но и шеи.

В 90-е годы в России была заключена масса контрактов, по которым госимущество сдавалось в аренду за бесценок на долгие годы. Много воды с тех пор утекло, взмыли до небес арендные ставки для предприятий малого и среднего бизнеса. А вот крупняк продолжает наслаждаться смешными платами за аренду своих площадей.

Согласно постановлению Правительства Москвы от 25.12.2012 г. № 809-ПП, минимальная ставка аренды в городе составляет 3500 рублей за квадратный метр в год. Следите за руками: ставка одинакова для халупы в Триюцке и для торгового центра рядом с Кремлем. При этом для халупы ставка возрастает каждый год (а иногда и несколько раз в год), а для ТЦ остается неизменной.

Яркий пример такой кормушки (второго типа) — московский ЦУМ. На 2/3 он принадлежит ОАО «Торговый дом ЦУМ». Остальная треть с 1996 года арендуется этой же организацией у города по смешной цене,

которая почти не менялась со временем. Согласно договору аренды с ОАО «Торговый дом ЦУМ», один кв. м помещений сегодня обходится арендатору в 3540,6 руб. в год. Как будто в издевку установлена не минимальная цена, а на 1% больше.

Такая ставка аренды — не что иное, как госпреференция, для выдачи которой, согласно закону № 135 «О защите конкуренции», требуется разрешение ФАС. Но подобного разрешения не было, официально преференция не оформлена, да и повода к тому нет никакого. Одно дело социально-полезные организации и совсем другое — элитные компании, торгующие роскошью в центре Москвы.

Часть площади ЦУМ, по оценкам экспертов, сдает субарендаторам за цену до 4000 долларов за кв. м., то есть в 60 (!!!) раз дороже, чем арендует сам. Прибыль от такой преференции должна составлять миллиарды рублей. Но по бухгалтерской отчетности всё гораздо скромнее: официальная прибыль за 2013 год составила только 84 млн рублей. Торговый дом уже ловили на «оптимизации» налогов.

Кто получает сверхприбыли? 100% акций торгового дома принадлежит панамскому офшору ЮРОПИАН КЭПИТАЛ ИНВЕСТ МЕНТ ФАНД ИНК. В данном случае можно назвать имена «захватчиков государства». Судя по данным СМИ, собственники торгового центра не менялись — это предприниматели Леонид Фридланд и Леонид Струнин. Захватили и тихо сидят, информации о них практически никакой.

Сколько таких тихих захватчиков кормится от обилия Руси благодаря тому, что, как говорил летописец, «порядка в ней нет»?

Есть убедительное доказательство, что цена в 3500 руб. за квадрат в год (300 руб. в месяц) сохранена вовсе не из-за забывчивости чиновников. Несколько лет назад Департамент имущества судился с торговым домом. Тогда выяснилось, что площадями в 2000 кв. м. на 7-м этаже ЦУМ пользуется вообще без всякого договора. Департамент потребовал компенсацию: 30 000 руб. за кв. м.

30 000 руб. — цена тоже не рыночная, но всё-таки в девять раз выше, чем по договору. Значит, Департамент знал, что по договору цена в девять раз «смешнее», но не требовал ее пересмотреть. Хотя договор изначально позволял изменить цену по своему усмотрению на

Расчет неосновательного сбережения ответчика произведен истцом как неполученной стоимости арендной платы за указанный период на основании отчета «об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости и рыночной величины рекомендуемой арендной платы» № 10к-УОС-09/21, из которого следует, что стоимость аренды спорных помещений составила за 1 кв.м. в год (без НДС) 29 984 руб., исходя из площади в 2006,5 кв.м. - 60 162 896 руб. в год.

Выдержка из решения суда

основании решения Правительства Москвы: «В случае принятия решения Правительством Москвы о централизованном изменении расчета или размера ставки арендной платы, введения коэффициентов аренда плата корректируется и подлежит обязательной уплате Арендатором в новом размере без дополнительного согласования и внесения изменений/дополнений в настоящий договор».

Почему Департамент не пересматривает микроскопические арендные ставки? Тайна, покрытая мраком.

В этой щекотливой ситуации город вдруг выставляет свою долю ЦУМа на торги. 25 марта был объявлен аукцион на продажу помещений, принадлежащих Москве. Общая площадь строений составляет 19 353,3 кв. м. Начальная цена 4,3 млрд руб. — менее 200 тыс. за кв. м. Столько стоит жилье эконом-класса за МКАДом.

Конечно, кроме «Торгового дома», других участников в этих торгах не будет: ну кому нужен на шею арендатор, который согласно договору 90-х до 2045 года будет сидеть в здании почти бесплатно?

Общая стоимость ЦУМа оценена Forbes в 520 млн долларов. Собянин намерен продать часть ЦУМ, принадлежащую государству, за 81 млн долларов. Не будь эта недвижимость обременена контрактом, ставящим ОАО «Торговый дом ЦУМ» в привилегированное положение, цена была бы выше, минимум, в два раза. Если бы арендатор платил рыночную цену, то торги могли бы быть вполне конкурентными.

Опять убыток бюджетникам и опять подарок офшорникам!

Обобщенно, чиновники потрафили Фридлянду и Струнину трижды: оставив смешную цену аренды с начала 90-х; отрезав, благодаря этой цене, от аукциона любых конкурентов; установив еще и в разы ниже рыночной стартовую цену продажи своей доли ЦУМа.

Чем «Торговый дом» заслужил такое расположение сначала Лужкова,

а потом Собянина? Если бы в стране шла реальная борьба с коррупцией, то мы давно бы об этом узнали из репортажей СМИ с судебных заседаний.

Я потребовал от мэрии остановить торги и повесить аренду для «Торгового дома». Город имеет на это полное право. Также предложил изменить постановление № 809-ПП и поднять минимальную ставку аренды для субъектов крупного бизнеса. Считаю, что Собянин не просто может, а должен принять такое решение, обратное было бы оскорблением жителей.

Также направил запрос в ФАС РФ, чтобы разобрались, почему здание в самом центре столицы сдаётся в аренду за 300 рублей в месяц с квадратного метра в месяц в обход Закона «О защите конкуренции». Когда каждый клочок в центре буквально золотой, такая цена выглядит просто издёвкой и говорит о коррупционном сговоре.

Недавно было сообщено о намерении продать также магазин «Елисеевский» на Тверской, 14. Когда появится извещение о торгах, антикоррупционный центр «ЯБЛОКА» проверит, по какой цене он сдаётся.

4. Коррупция в законе

Глубокое отставание России от цивилизованных стран по критерию противодействия коррупции связано не со слабостью государства, которое по этой причине не способно с данным злом бороться. Наше отставание связано с тем, что государство заинтересовано в коррупции и сознательно ее развивает, т.е. вкладывает всю мощь своих институтов на поддержку коррупции.

Главным критерием направления государственной воли является закон. О чем закон, того и хочет данное государство. Правда, вычитать эту волю из закона бывает не так уж и просто. Всегда надо обращать внимание не только на писаную норму закона, но и на ее реальные последствия. Кроме того, следует учитывать всю совокупность как того, что написано в законе, так и того, что в нем не написано.

Легализация коррупции: как возникают «кормушки»

Показательная черта коррупции в России — нормативность и легальность отъёма средств у населения. Воровать у страны — в массовом сознании не преступление, а привилегия сильных. На словах многие, конечно, осуждают чиновников, сетуют на беспредел, но в душе и сами не прочь оказаться на их месте. Коррупция, по сути, является обычной, допустимой практикой, в отличие от правомерного поведения, чужеродного своячничеству и кормлению за счёт граждан.

Поступать по совести и закону — в России для многих нонсенс, бесполезная трата времени. Часто можно услышать: «Все же так делают!». В этом и главная причина коррупции — её социальная нормативность. Люди позволяют обворовывать себя. Сами же, добиваясь влияния, используют его во вред публичным интересам. Всё это — симптом хронической нестабильности, затравленности и боязни за своё будущее, но даже в таких условиях можно оставаться человеком чести. При отсутствии гражданского противодействия естественным образом происходит закрепление воровства в законе.

Разумеется, в официальных актах об этом не пишут прямо. Но если глубоко проанализировать законодательство России, становится ясно, как финансовые потоки направляются и концентрируются в руках властимущих при помощи совершенно легальных инструментов. Уже многие годы Россия ведёт целенаправленную коррупционную политику за счёт разного рода поборов с населения. В таком узаконенном разбое состоит смысл и суть существующего политического режима. Политика неизбежно отражается в законе, поэтому при внимательном рассмотрении нормативных актов и на примерах правоприменительной практики можно обнаружить множество «бюджетных кормушек», а также норм закона, допускающих разложение правовой системы.

Консолидация всех политических, административных и силовых ресурсов у старой, несменяемой элиты — вот первопричина появления «кормушек» в бюджете России. Моноцентрическая система, построенная в России, исключает формирование адекватного, конкурентного парламента, готового активно представлять интересы целевых групп населения. Данная система делает суды и правоохранительные органы — инструментом репрессивного подавления инакомыслящих, а бюрократический аппарат — центром рассылки поручений от руководства во все иные инстанции. Пока у руля государства разложившаяся элита, переплетённая с крупным монополизированным бизнесом и криминалитетом, стоит ожидать, что «кормление» из бюджета проходимцев продолжится.

Существуют целые группы легальных «кормушек», сгруппированные вокруг наиболее ценных ресурсов из государственного достояния: нефти, газа, энергетики, оборонного и жилищно-коммунального хозяйства, земли, лесов и других ресурсов, необходимых для благополучия страны. Каждому типу ресурса соответствуют свои способы получения с них противоправной ренты теми, кто узурпировал в своих руках управление. Ниже перечислены далеко не все из них. Подробное описание всех «законных» способов прокормиться за счёт населения могло бы занять не один толстый том. Обозначим только штрихи по наиболее крупным из них.

Коррупция в бюджетных законах

Базовые нормы бюджетного законодательства не только не лишают возможности создания «кормушек», но и прямо их открывают. Для организаций, получающих финансирование из бюджетов всех уровней, установлены сравнительно «мягкие» нормы о предоставлении отчетности, позволяющие им отправлять в контрольные органы формальные отписки. Когда под предлогом кризиса в 2009 году банки выстроились в очередь за бюджетными деньгами, ни правительство, ни депутаты от них этой отчетности не потребовали. Когда первая волна кризиса пошла на спад, выяснилось, что банки могли справиться с ситуацией за счет своих собственных резервов. Деньги, как всегда раздали своим.

В 2008 — начале 2009 г. на поддержку банков правительством выделено около 5 трлн рублей. При этом, как отмечает большинство аналитиков, эти деньги в целом так и не были использованы на кредитование производственной сферы. Из этой суммы на погашение банковских задолженностей было направлено лишь 600 млрд, то есть не более пятой части. Остальная масса средств была вложена в спекулятивную игру на валютном рынке, которая обеспечила банкам сверхвысокую прибыль.

Финансовые структуры России, по существу, дважды опустошили бюджет: сначала получили льготную прямую помощь, а затем в виде спекулятивной игры с валютами сразу же вывели выигрыш из страны.

При раздаче денег никто не ограничил эти структуры какими-либо условиями их использования (включая, кстати, и размеры выплат руководителям). Никто даже не проверил у них финансово-хозяйственной отчетности, обосновывающей, что они нуждаются в помощи.

Известно также, что только через ВЭБ (Внешне-экономический банк) Правительство РФ выделило свыше триллиона рублей на погашение внешнего долга корпораций и банков в 2008—2009 годах.

Промышленные предприятия, получавшие помощь, находились в более сложном положении, но суть дела от этого не меняется: никто не потребовал от них финансовых планов по использованию этих средств.

В западных странах помощь тоже выделялась, но там, благодаря наличию сильной оппозиции, контролирующей исполнительную власть,

была обеспечена полная прозрачность ее получателей и направлений использования.

В результате Россия оказалась единственной страной мира, в которой на выходе из первой волны кризиса количество миллиардеров не просто увеличилось, а практически удвоилось. При этом такие олигархи, как Дерипаска, клянчивший у Путина помощь на зарплату своим работникам в Пикалево, умудрились увеличить свои состояния.

Опять-таки следует подчеркнуть, что эту помощь недополучили те, кто реально в ней нуждался, например, аграрный сектор. Недополучили ее и бюджетники, финансирование которых — в отличие от коммерческих структур — является прямой обязанностью государства.

Поддерживая неэффективный бизнес бюджетными вливаниями, государство подавило активность того бизнеса, который мог в ситуации кризиса проявить конкурентоспособность и принести пользу всей экономике.

Следует еще раз подчеркнуть, что все это происходило в строгом соответствии с Бюджетным кодексом и в строго юридическом смысле не может быть признано хищением и стать предметом уголовного расследования.

Условная модальность норм Бюджетного кодекса предусматривает и другие возможности «воровства в законе». Например, следуя этому документу, программы приватизации городского и муниципального имущества могут утверждаться бюджетами всех уровней по усмотрению законодателей.

В строгом соответствии с этой нормой, большинство региональных парламентов отказалось от этого права. С этого «принципиального» решения начинается огромное количество кормушек под названием «приватизация». Без какого-либо парламентского (а тем самым и общественного) контроля имущество продается по формуле: «чем меньше в бюджет, тем больше откат».

По этой же формуле осуществляется закупка товаров и услуг для государственных нужд. И первопричина чудовищных «распилов» на этой почве та же самая: нарочито ослабленные нормы закона, обеспечивающие контроль за процессом госзакупок.

Сырьевые кормушки. Например, низкие пошлины на вывоз товаров либо отсутствие таковых для ряда товаров (например, сжиженного природного газа) — это политика, утверждаемая законом. Сверхприбыли Газпрома, Норникеля и других «жирных котов», складывающиеся из системы льгот и преференций, идут в карманы их собственников и менеджмента вполне легально. При этом канал изъятия получается грандиозный. Его бы взять и направить в Пенсионный фонд! Но это лишит пропитания целую дивизию из армии современных Остапов Бендеров, которые создавали эту кормушку для себя, а не для российских пенсионеров.

Конечно, большую часть ренты от сырьевых богатств России олигархи и чиновники получили не сегодня, а в эпоху массовой приватизации, когда были растащены крупнейшие нефтяные и металлургические компании. Собственно, тогда и были приобретены титулы собственности, приносящие сырьевую ренту. Кому-то, вроде Потанина и Алекперова, эта рента достаётся по сей день. Кто-то, вроде Абрамовича и Прохорова, уже конвертировал активы, став долларовым мультимиллиардером. Часть этой ренты даже была возвращена обратно государству, правда, столь мутным способом, что её доля стала немедленно присваиваться новыми «рантье», теперь уже облачёнными в чиновничьи мундиры.

Ведь государственный статус сырьевой компании сегодня не является препятствием для присвоения ренты частными лицами. Служащие Газпрома, например, устанавливают для подрядчиков завышенные расценки на выполнение работ, получая за это свои откаты. Другой способ — создание многочисленных дочерних организаций и передача им финансирования по цепочке. На каждом сегменте такой цепи теряются сотни миллионов бюджетных средств на организацию очередного унитарного предприятия. В итоге — размещение заказа и торги среди «своих» подрядчиков, где теряется ещё жирный кусок бюджетного «пирога». Такие способы присвоения сырьевой ренты — средневековый атавизм, вассальная система, где правят бал сила и власть, а не право и закон.

По тем же причинам несколько крупнейших корпораций законодательно поставлены в искусственно привилегированное положение по сравнению со всеми другими и, что хуже — вознесены на недостижимую

высоту над обществом. Эти «искусственные монополии», действующие на основе персональных федеральных законов, превращаются в обособленные государства внутри России. Они поглощают немислимые ресурсы, а возможность проследить финансовые потоки этих компаний для граждан минимальна. Нормы законов позволяют компаниям самостоятельно распоряжаться остатками средств на счетах. Скандалы с обнаружением подозрительно роскошного имущества у руководства госкорпораций ни к чему не ведут. Они отказываются публиковать налоговые декларации, могут позволить себе подолгу не размещать отчетность, устанавливают завышенные цены на товары и услуги, проводят закупки предметов роскоши — словом, творят такой произвол, какой захотят. И всё «по закону»!

Так что мощные финансовые потоки, вытекающие из природно-сырьевой ренты России, широкими струями огибают российский бюджет, направляясь в карманы олигархов и их чиновничьей obsługi, впадая в конечном счёте в экономики маленьких, благополучных стран, где российские сырьевые ренты держат свои счета.

Офшорные кормушки. Российское законодательство с середины 90-х годов крайне благосклонно к инвесторам, предпочитающим вкладывать свои деньги в офшорные зоны других стран. Действительно, столь крупные капиталы в России вкладывать просто некуда, да и опасно — по причине нестабильности инвестиционного климата. А сохранить наворованное очень хочется как олигархам, так и обслуживающим их структурам. Поэтому в затыкании «офшорных дыр» в законодательстве никто из них не заинтересован. В результате такой политики в настоящее время более 70% активов, контролируемых 30 крупнейшими российскими компаниями, являются собственностью офшоров. Бизнес по освоению бюджетных средств является, пожалуй, наиболее прибыльным после продажи за границу сырьевых ресурсов. Организация этого бизнеса — главная причина контроля над парламентом со стороны одной партии, а значит, и причина фальсификации выборов. Бюджетные средства, необходимые для обеспечения достойных пенсий и зарплат бюджетникам, финансирования действительной, а не показной модернизации, наполняют огромное количество «кормушек», умело при-

ставленных к бюджетному процессу. Сюда относится и баснословная по растратам олимпиада, и «потёмкинская деревня» Сколково, и громкие строительные проекты, особенно в сфере инфраструктуры. Для экспертов не представляет сомнений, что это не более чем маскировка под модернизацию, а настоящая цель политики — укрепление действующего режима, создание ему благоприятного имиджа и круговая порука для насквозь коррумпированной, стагнирующей элиты.

В этой же плоскости, но уже за пределами модернизации лежит преступная аннексия Крыма. Последующее насыщение полуострова десятками миллиардов рублей из федерального бюджета и бюджетов соседних регионов — форменный пир во время чумы. Можно смело ожидать, что в атмосфере беззакония и хаоса в Крыму львиная доля субсидий в итоге осядет на зарубежных счетах местной знати и её покровителей из Москве.

За каждым из таких проектов стоят не только чиновники самого высокого ранга, но и в обязательном порядке вполне конкретные олигархические кланы, близкие к «престолу»: Дерипаски, Прохоровы, Вексельберги, Ротенберги и др. Эти кланы привели к власти высшее руководство страны, опутаны личными связями с Президентом и во многом выступают гарантией крепости его власти.

Бюджетные кормушки, как и все остальные, не являются какими-то незаконными фондами, вроде воровских «общаков». Они добротны и довольно тщательно легализованы государством.

Земельное законодательство

Смычка между бюрократией и бизнесом облегчается российским законодательством, разрешающим чиновнику распоряжаться огромными ресурсами практически без какого-либо контроля. Именно так, бесконтрольно осуществляется передача под застройку земель практически неограниченной площади. Чем больше можно получить дохода с земли, тем, естественно, выше стоимость, та цена, которую получает чиновник за предоставление вам разрешения ею пользоваться.

Практикуется широкое использование передачи полномочий различным ведомствам в вопросе выделения земельных участков. Ничем не

ограничено право исполнительной власти бесконтрольно распоряжаться земельными участками, в том числе изымать их у существующих пользователей по упрощённым схемам. Отсюда — низкий уровень компенсации за изымаемую землю, позволяющий обогащаться ее приобретателям и чиновникам.

Конституционное право собственности на землю стало фикцией. Зато неписанные правила, обычаи силового порядка позволяют раздавать государственные и муниципальные земли «своим» людям за символическую плату и хорошие связи. Такие посёлки госслужащих и нуворишей окружены пятиметровыми заборами, охраняются полицией, ЧОПами и бандитами, причём всех трёх иной раз очень трудно различить между собой. Тем временем обычный, не привилегированный собственник почти ничем не защищён перед лицом «государственных нужд» и простого рейдерства. Если участок приглянулся для стройки, его изымут в любом случае, какие бы меры ни предпринял владелец. Суды и правоохранительные органы единодушно исполняют волю централизованного руководства в регионах. В таких условиях отстаивать своё право без апелляции к неписанным правилам криминальной власти попросту невозможно.

Создают сложности и почву для произвола также неопределённости в законе. Невнятно дано понятие недвижимости в Гражданском кодексе, позволяющее «разрывать» земельный участок и находящееся на нем строение (здание, сооружение). С одной стороны, декларируется принцип следования земли за строением, по которому юридическая судьба участка неразрывно связана с возведённой на ней недвижимостью. С другой — закон тут же позволяет продавать участок и строение — отдельно. В результате лица, не имеющие фактического права собственности на землю, извлекают доход от ее продажи, а собственники лишены возможности продать свой объект по реальной цене.

Огромное число зданий и сооружений принадлежат частным лицам на праве собственности, в то время как земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, находятся в собственности государства, либо вообще исключены из оборота. Преобладание государственной собственности на землю сохраняет монополизацию рынка недвижимости. «Административная» аренда земли делает землепользователя бес-

правным. Органы власти, обладая фактической монополией на землю и административными полномочиями, могут извлекать коррупционный доход в силу возможности навязывать арендаторам условия договоров с непрогнозируемым экономическим эффектом, а также расторгать договоры в интересах других лиц.

Похожая обстановка сложилась с общим имуществом собственников в многоквартирном доме. Неопределённость в понятии общего имущества приводит к тому, что муниципальные власти повсеместно распродают подвалы и другие части здания, если те якобы имеют «самостоятельное значение». Мнение собственников в доме никто не спрашивает, всё «по закону», а в результате власти наживаются на распродаже бизнесу выгодных помещений, отчего понятно кто имеет солидные откаты.

Другой пример. В свое время фракция «ЯБЛОКО» в Государственной Думе вела ожесточенную борьбу против попыток чиновников изменить законодательство с целью облегчить процесс перевода земель из одних категорий в другие. После изгнания фракции из парламента эта операция была осуществлена с легкостью. Ни один депутат не воспротивился законопроекту, разрешавшему чиновнику осуществлять такой перевод росчерком пера — без ведома представительного органа. Тем самым к земельной «кормушке» было пристроено еще одно широкое «корыто». Резко ускорился процесс перевода лесных и сельскохозяйственных земель в земли поселений, на которых разрешено капитальное строительство.

В итоге этих достижений кормушечного законотворчества площадь сельскохозяйственных земель в России сократилась в несколько раз. Уже одно только это обстоятельство ведет к ликвидации сельского хозяйства. Варварски уничтожаются и земли лесного фонда. Причём лесные участки из особо охраняемых категорий раздаются под застройку, в результате чего вырубаются ценные породы деревьев, а «облысевшие» участки застраиваются дачами и торговыми центрами. Усилия экологов, кроме избиений и арестов этих экологов, чаще всего ни к чему не приводят. Только массовое недовольство жителей и подключение крупных сил, подбодных «ЯБЛОКУ» позволяют в редких случаях остановить беспредел.

Ещё один показательный пример. Градостроительный кодекс разре-

шает исполнительной власти утверждать схемы территориального планирования регионов и муниципальных образований без всякого контроля со стороны представительных органов. При этом не размежеванные участки земли могут передаваться в собственность без конкурсов, т.е. без всякой прозрачности кому и за сколько. Понятно, что раздаются такие участки произвольно, исходя из выгод представителей власти и их друзей-приобретателей.

Уже несколько раз переносятся сроки завершения градостроительной реформы, что позволяет продолжать получать миллионные взятки в сфере строительства. В каждом населенном пункте должны быть приняты Правила землепользования и застройки (ПЗЗ). Этот документ определяет, что может быть построено на участке — жилой дом или офис, какой высоты, какой площади и т.д. Сейчас эти вопросы для владельца участка зачастую решаются только за взятку. Правила землепользования до сих пор не приняты во многих городах — начиная со столицы. В Градостроительном кодексе есть норма, запрещающая выдачу разрешения на строительство при отсутствии ПЗЗ. Однако ввод в действие этой нормы ежегодно переносился вплоть до июня 2014 года, так как законодатель в лице «Единой России» упорно не хотел упразднить данную разновидность «кормушки». И сейчас, после ввода в действие требуемой нормы, ПЗЗ всё ещё не приняты. Например, в Москве они находятся «на рассмотрении», а значит, кормление воров от закона продолжается.

Все это оборачивается «черным переделом» земли и ее рейдерским захватом в совершенно бессовестных формах. Жертвами становятся обычные граждане, у которых отбирают парки и скверы, детские и спортивные площадки, историческую застройку старинных городов и т.д.

Коррупция в ЖКХ: легальный базис

Гигантская «кормушка» сооружена в системе ЖКХ и узаконена Жилищным кодексом (ЖК). Она заключается в «священной» обязанности каждого потребителя платить за предоставляемые услуги независимо от обоснованности их цены, качества и даже элементарного наличия.

ЖК разрешает потребителю «качать права» постфактум, когда завышенная по цене, низкокачественная либо отсутствующая услуга уже

оплачена. Но при этом его возможности доказать свою правоту в суде крайне ограничены, а надежды повлиять на положение вещей в целом и пресечь обман на будущее просто нулевые. Поэтому находятся единицы желающих «качать права» (само это словосочетание уже выдаёт антиправовой характер российской культуры). Так же, как и желающих воспользоваться правом сменить управляющую организации, которое предоставлено ЖК. Ведь новая управляющая организация, на привлечение которой вместо старой потребуется огромное количество сил (бумажная волокита, проведение собраний и т.д.), в силу вышеуказанной нормы ЖК будет действовать точно так же.

В результате подавляющее большинство граждан России является бесправными данниками хозяев жилищно-коммунальных вотчин, которым разрешено сотнями мошеннических способов выкачивать наши средства и постоянно повышать размер дани.

Очень остро стоит вопрос с региональными монополистами. Государство никак не препятствуют, а в действительности поощряет такие компании в сфере ЖКХ. Скажем, в Москве целенаправленно год от года росло ОАО «МОЭК» при полном потворстве властей. Сейчас этот гигант сосредоточивает в своих руках колоссальные ресурсы и допускает множество нарушений. Некоторые, самые серьёзные, пресекаются ФАС, но в большинстве МОЭК лоббирует выгодное ему законодательство и полностью уходит от ответственности. Совершенно легально в руководство подобных компаний входят региональные чиновники, *de jure* занимающие должности без оплаты труда, а *de facto* имеющие все возможности пользоваться своим двойным служебным положением для получения корпоративных и личных выгод. Недаром, если заглянуть на сайт Московской мэрии в раздел деклараций министров, обнаружатся любопытные цифры. Поэтому существование региональных монополий обеспечено выгодной бюрократии и будет продолжаться до тех пор, пока не произойдёт повальная люстрация госаппарата.

Легализация «силовых кормушек»

Данная категория «кормушек» особенно неприятна тем, что связана с насилием по отношению к гражданам, угрозой их свободе, здоровью и даже жизни (как показывает, например, дело Магницкого).

Общеизвестно повальное увлечение силовиков покровительством бандитам и вымогательством денег у населения. Куда менее заметны и оттого ещё более опасны практики силового отъёма имущества, вплоть до рейдерства оперативных подразделений. Причём дело не ограничивается только силовым захватом предприятий. Скажем, чтобы ускоренно исполнить решение суда в условиях, когда служба судебных приставов завалена работой, придётся заплатить. Как придётся заплатить и за то, чтобы уголовному делу был дан ход.

Неудивительно, что в России такой низкий рейтинг доверия правоохранительным органам.

Возбуждение несуществующих уголовных дел и предъявление необоснованных претензий (налоговых, таможенных, пожарных и т.д.) с последующим прекращением за деньги являются повсеместной практикой. При этом в законодательстве совершенно сознательно зияет пробел, не позволяющий жертвам «ошибок» рассчитывать на справедливое возмещение ущерба, а свидетелем — на достойную защиту от преследования бандитов. Попытки людей отстоять свои права караются самым жестоким образом, поэтому немногие решаются противостоять системе, а всё чаще предпочитают бежать за рубеж.

Оборонный заказ размещается под покровом секретности и защиты национальной безопасности — прекрасная схема прикрытия для коррупции. О львиной доле махинаций общество даже не подозревает, но и та информация, что просачивается в прессу, — повергает в ужас. В чудовищных масштабах за бесценок разбазаривается национальное достояние, включая землю. По данным Генпрокуратуры каждый пятый рубль из военного бюджета расхищается, а учитывая, что военный бюджет России составляет примерно 80 млрд долларов в год, можно вообразить, какой песчинкой в море является дело Васильевой и Рособоронэкспорта.

Среди силовых стоит упомянуть также «кормушку» призыва. Коррупционный элемент призыва (взятки военкоматам) составляет по дан-

ным СМИ порядка 140 млрд рублей в год. И дача взяток продолжится, пока армию полностью не переведут на контрактную основу, что было необходимо сделать ещё вчера. Население, не желающее, чтобы их дети терпели скотские условия срочной службы, поборы и насилие, вынуждено платить врачам или военным. В то же время отпрыски высокопоставленных чиновников избегают тягот армейской жизни в силу влиятельного происхождения. Жестокость и лицемерие такого подхода поражают.

Коррупционный «федерализм»

Помимо растаскивания на куски федерального бюджета, разумеется, осваиваются бюджеты регионов и местные бюджеты. В целом распоряжаться региональными и муниципальными средствами на сомнительные цели проще: меньше любопытных глаз и куда большая свобода действий. Если за распределением и расходованием государственного бюджета довольно зорко ещё следят из центра Минфин и Счётная палата, то контроль за тем, куда уходят средства регионов и муниципалитетов возложены, главным образом, на региональные же органы. Это неизбежно и в целом правильно, однако в условиях конгломерации власти в едином центре, «ядре», так сказать, демократическая система сдержек и противовесов на локальном уровне вовсе перестаёт работать. И мы наблюдаем вполне закономерную картину: вотчинное управление субъектами, круговая порука и взаимное покрывательство узаконенного криминала.

Если в недрах госаппарата субъекта решают, скажем, провести озеленение города по явно завышенной цене у заранее выбранного поставщика, то в описанных условиях их планы, скорее всего, претворятся в жизнь. В отсутствие на месте независимых органов финансового контроля, прокуратуры, судов и слабости гражданского общества остановить коррупцию и привлечь жуликов к ответу очень сложно. Иногда усилиями граждан и общественных организаций удаётся. Скажем, в июне 2013 года «ЯБЛОКО» добилось расследований при озеленении Москвы, когда свыше 200 миллионов хотели пустить на урны, гранитные кадки и хилые деревца вдоль центральных улиц. Гранит появился, и тощие деревья посадили на потеху публике, но за растраты пришлось отвечать.

Наши единичные победы по наиболее острым делам, к сожалению, тонут в море местного произвола.

Прикрыть региональную «кормушку» возможно. Ничего фантастического в этом нет. И здесь нужны даже не столько законодательные реформы сверх того, что должно быть сделано на федеральном уровне, сколько политическая воля руководства страны и взвешенная административная политика. Провести люстрацию властей на местах, создать атмосферу нетерпимости к коррупции громкими отставками, ввести запрет на финансирование СМИ из бюджета, что повысит объективность освещения событий, немедленно реагировать на факты злоупотреблений — этих мер более чем достаточно, чтобы уже серьёзно повлиять на обстановку. Дело за «малым» и зависит от самих граждан — наконец верить полномочия тем политическим силам, кто действительно готов бороться за правовое государство и отвечать за свои решения.

Двойное дно субсидий

Выделение средств на отдельные направления политики (под политикой здесь имеется в виду деятельность государства в определённой сфере) — одна из важнейших, корневых причин последующего опустошения бюджета на бесполезные цели. Вопрос формирования политики целиком лежит в плоскости принятия решений органами исполнительной власти. И нередко можно наблюдать, как коррупционный узел начинает виться ещё с момента утверждения той или иной программы.

Вот показательный пример. Последние несколько лет государство озаботилось «молодёжной политикой». Это внешне благовидное направление работы, должное служить фактической помощи молодым людям, на деле оборачивается бессмысленной растратой бюджетных средств и созданием инкубаторов юных чиновников. Молодёжные парламенты и молодёжные правительства, комитеты и подкомитеты бесчисленных комитетов, организованные по всем регионам, образовали не что иное, как федеральную сеть отмывания денег.

Под цели развития «молодёжной политики» выделяются колоссальные средства. На эти средства вначале создаются департаменты, ведающие распределением денег, а затем для получения этих денег

сметливыми людьми плодятся организации, не приносящие абсолютно никакой пользы. Так адепты движения «Наши», «Молодой гвардии» и просто лояльные власти подхалимы с малых лет получают опыт и общаются к делу старших собратьев по узаконенному грабежу страны. О какой настоящей поддержке может здесь идти речь, если поддерживаются только юные казнокрады?

Патриотизм – прибежище казнокрада

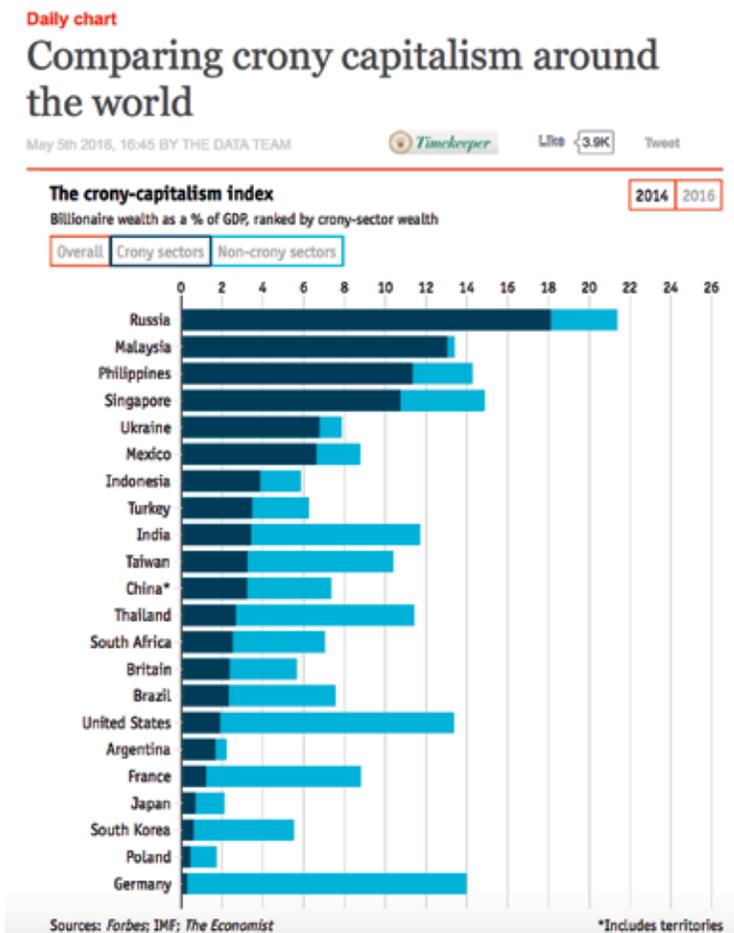
В одном ряду здесь также идут заведомо растратные и коррупционные программы, например, «патриотическое воспитание молодёжи», под которую некоммерческими организациями «патриотической направленности» получено свыше миллиарда рублей грантов. Причём большая часть из этих организаций — религиозные и милитаристские. Поэтому так припеваючи живут РПЦ, Совет муфтиев России или, скажем, Духовное управление буддистов, не так давно выразившее поддержку курсу Путина и немедленно получившее широкую поддержку властей. Получая очередной грант, организация, конечно, обязана отчитываться, но отчёты представляют собой скорее формальность, потому что проверить иные статьи расходов, например, на организацию мероприятий «патриотической направленности» почти невозможно.

Следствием подобных решений руководства страны становится неэффективное расходование средств. Причём средств борьбы можно найти массу, но почему-то их не торопятся вводить. Например, давно уже назрела необходимость создать реестр социально ориентированных некоммерческих организаций и сделать процедуру получения грантов прозрачной, доступной для контроля гражданского общества через Интернет. Даже если принимается программа, положительный результат по которой трудно подсчитать формально, государство обязано действовать открыто и рационально подходить к вопросам выделения средств.

5. Примеры коррупционных кормушек

Блатной капитализм: Россия – чемпион

Журнал *Economist* опубликовал рейтинг «блатного капитализма», при котором успешность бизнеса напрямую зависит от личной близости предпринимателя к власти.



Научное определение блатного капитализма дает Григорий Явлинский в книге «Периферийный авторитаризм». Это такая система, при которой чиновники пользуются «административной защитой и обеспечением преференциального режима для собственного семейного бизнеса, формированием сложных схем родственных и дружеских отношений, нацеленных на извлечение персональных выгод из своего положения... сложных многоходовых схем вымогательства по отношению к частному бизнесу...».

В этом году Россия заняла в этом рейтинге «почетное» 1-е место.

Именно поэтому слово «блатной» мне кажется более точным переводом термина «crony», чем «клановый» или «кумовской», употребляемого в нашей прессе. Хотя и эти варианты годятся. Но «блатной» — это так близко к нашим «понятиям»! Это же напоминание о совке, когда только по блату можно было достать дефицит, поступить в ВУЗ или получить место в хорошей клинике. А сейчас блат — это получение земли под стройку, бюджетных инвестиций и льготных кредитов, «выигрыш» тендера на госзаказ, списание или оплата долгов.

Журналисты взяли в руки два списка:

- 1) наиболее зависимых от чиновников, т.е. тех самых «блатных» отраслей экономики, которыми во всем мире являются нефтегазовый сектор, оборонка, банковский бизнес, недвижимость и инфраструктура и т.д.;
- 2) миллиардеров журнала «Форбс».

Сопоставив эти списки, они выяснили, в каких отраслях миллиардеры разных стран накопили свои миллиарды. Разумеется, речь идет только о тех странах, где Форбс выявил долларовых миллиардеров. Самой «чистой» в рейтинге оказалась Германия. В наиболее «блатоёмких» отраслях экономики ее крупный бизнес заработал доходы, составляющие всего 3% ВВП страны. Лидер списка — Россия. У нас в блатных секторах фигурантами «Форбса» освоено 18% ВВП. В других сегментах, где блат гораздо менее значим (обрабатывающие, высокие технологии и т.п.), доля олигархов гораздо скромнее — 3,5%. В Германии она составляет 11%.

О чем говорят эти цифры?

Да о том, что мы и так все знаем. Группа родственников, друзей

и крестных из бизнеса присосалась к самым прибыльным секторам экономики — в основном сырьевым. Кому присасываться, а кому нет, решают их родственники и друзья во власти. Оторвать присосавшихся, которые чем-то провинились, наказать их за неблагодарность, а также отпугнуть потенциальных конкурентов, призваны друзья и родственники из силовых структур — ФСБ, МВД, СКР, прокуратуры.

Для того чтобы присасываться было легче, вокруг этих отраслей развешивается дымовая завеса непрозрачности. Так, например, в период правления Путина, количество засекреченных статей в оборонном бюджете выросло в три раза.

Да, об этом, конечно, знают все. Но Economist поведал кое-что о том, чего не все знают. Статья называется «*The party winds down*» — «Вечеринка подходит к концу». Имеется в виду, что доля «блатняка» в экономиках большинства стран постепенно идет на спад. Главная причина — сознательная борьба государств с коррупцией, офшорами, непрозрачностью и т.п.

Яркий пример — Индия. В 2008 году она была лидером списка с теми же 18%, которые сегодня у нас, а сейчас у нее 3%, потому что «правительство ужесточило борьбу с коррупцией и запретило госбанкам сомнительные сделки с магнатами».

Что же касается РФ, то здесь тенденция противоположная. В прошлом году мы занимали в рейтинге второе место после Малайзии, а сейчас переместились на первое. Причину Economist объясняет лапидарно: «из-за коррупции и сырьевой зависимости».

Наша борьба с коррупцией? Вспомним дело Сердюкова. Казалось бы: на какого туза замахнулись! Но он даже не был осужден, а подельница Васильева быстро вышла на свободу. Этот пример имеет прямое отношение к блатному капитализму. Сердюков — тесть экс-премьера В. Зубкова. По сути, это единственное, что позволило мебельщику подняться «наверх», а потом избежать уголовной ответственности. А кто получал прямую выгоду от его пребывания на министерском посту? Его зять Пузикив.

Про миллиардеров-друзей Путина знают все. Но нельзя удержаться от сравнительно свежего примера. Выгоду от внедрения грабительской

системы «Платон» получит Игорь Ротенберг — сын президентского друга. Дети чиновников и силовиков в самом юном возрасте делают головокружительные карьеры в банках. Эти примеры можно приводить бесконечно. Но гораздо важнее помнить о том, что в России внедряются специальные способы поддержки блатного капитализма.

Возьмем, например, такой способ, как перевод крупных компаний «как бы» в собственность государства. Та самая «национализация», которой рукопещут коммунисты.

Ни коммунизм, ни социализм при этой национализации даже не ночевали, а вот блатной капитализм отоспался по полной программе. Долги и убытки этих компаний погашает государство, а значительную часть доходов получает узкая группа лиц, и зачастую они оказываются еще и на счетах офшорных компаний, как, в частности, это происходит со счетами музыканта и крестного семьи президента Сергея Родугина.

Сегодня на наших глазах разыгрывается мыльная опера под названием «Выплата госкомпаниями дивидендов в бюджет». На этот год ведомства установили для госкомпаний повышенную планку дивидендных выплат — 50% прибыли вместо 25%. При этом за правительством осталось право делать исключения в отдельных случаях, хотя Минэкономразвития было против такой оговорки.

19 апреля 2016 г. премьер-министр Дмитрий Медведев, выступая с отчетом о деятельности правительства в Госдуме, заявил о том, что подписал постановление, предписывающее госкомпаниям в 2016 г. направить на выплату дивидендов по итогам 2015 г. не менее 50% прибыли. «Таким образом, доходы бюджета планируется увеличить почти на 100 млрд рублей», — сказал он.

Однако сегодня мы узнаем, что компании успешно побеждают государство в борьбе за снижение суммы дивидендов. Газпром апеллирует к своим инвестпрограммам, а «Транснефть» нашла лазейку в законе. Она заплатит не 50% прибыли, а аж целых 100%. Правда, не по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), как хотело правительство, а по российской системе бухучета (РСБУ), т.е. почти в шесть раз меньше. Дескать, закон не позволяет платить больше, чем чистая прибыль по РСБУ. Бюджет на этом потеряет около 60 млрд руб.

Ясно, что сам закон, которому теперь удивляется правительство, был когда-то им же и проташен под давлением друзей из госкомпаний. Это один из многих тысяч случаев, когда при принятии экономических решений чиновники действуют по принципу; своим — все, остальным — закон.

Невозможно даже перечислить все ухищрения, при помощи которых власть помогает бизнесу своих друзей, независимо от того, частный он или «государственный». Но и уже упомянутые позволяют ответить на вопрос, почему Россия заняла первое место в рейтинге.

В других странах власть с блатным капитализмом борется, а у нас она его поддерживает. В отличие от них «блатным» или «клановым» у нас являются не отдельные отрасли экономики, а само государство. Компактная группа родственников и друзей давно превратила его в инструмент ведения своего семейного бизнеса, в котором доходы извлекаются за счет всех остальных (для которых закон).

Это в других государствах *the party winds down*, а у нас она *must go on*.

Вот только от похмелья будут мучиться не столько участники этой вечеринки, сколько вся наша страна.

Дороги

По федеральной целевой программе «Автомобильные дороги» на строительство, ремонт и реконструкцию дорог с 2010 года уже потрачено 1,49 трлн руб. из федерального бюджета. Только в 2015 году общие расходы на дороги в России превысил 500 млрд рублей. Но дороги почти не становятся лучше. В чём причины? Одна из таких причин — неэффективные траты и потери из-за коррупции.

Например, в июне 2014 года «дочка» Автодора провела торги на реконструкцию двух километров дороги вдоль Рублёво-Успенского шоссе и строительства подъездов к госдачам избранных народа. На эти цели из бюджета пустили 3 млрд рублей.

В техническое задание включили массу посторонних работ, которые в итоге намного увеличили общий вес подряда. Удельный вес самой дороги в конечной сумме оказался очень скромным. 83% расходов ушло на подготовительные работы, перенос коммуникаций и строительство двух мостов через местный ручей. Сама дорога (17%) обошлась в



сумму, вполне адекватную подсчётам министра транспорта Левитина, а вот баснословные два с лишним миллиарда ушли на то, чтобы засадить обочины саженцами реликтового папоротника.

Конкурс выиграло тверское ООО «Дорожно-строительная компания» — бывший подрядчик олимпийских строек и других коррупционно-ёмких проектов. Следы бенефициаров компании привели к офшорной кипрской компании *ROKGLOUB LIMITED*. Последняя, вероятно, связана с питерским крупным бизнесом в лице миллионеров Когана и Трактовенко, замеченных прессой в растратных госзакупках.

За подрядчиком стоял полный однофамилец на то время первого заместителя директора «Спецстрой» России Генкина И.Е. Налицо узаконенная схема отмывания денег.

Госкорпорации

ОАО «РЖД»

Инвестиционная программа РЖД на 2016 год составляет 424,1 млрд рублей. Расходование этих колоссальных сумм происходит неэффективно, в результате чего миллиарды рублей оседают у связанных с руководством РЖД олигархов.



Так в феврале 2014 года ОАО «РЖД» объявляет два конкурса: на реконструкцию железнодорожной инфраструктуры в Восточной Сибири за счет Фонда национального благосостояния. Освоить хотели 172 млрд руб.

По поводу того, что надо строить, в документации только названия станций. По условиям конкурса заказчик узнаёт, что нужно построить только по прошествии 30 дней. Не нужно быть большим экспертом, чтобы понять: к такой кормушке допускают только избранных.

По данным СМИ акционеры как минимум одного из участников конкурса — ОАО «Трансжострой» — были тесно связаны с заместителем президента РЖД по строительству — Олегом Тони. Другие участники с завидной частотой присутствуют на торгах РЖД и тасуют их между собой, включая самые коррупционные в истории олимпийские стройки в Сочи. В конкурсе также участвовала дочерняя организация РЖД, которую возглавлял сам Тони. Больше наглости трудно представить.

Видимо, сочтя, что будет проще отменить торги, чем проводить их честно, РЖД признаёт конкурс несостоявшимся по явно выдуманному поводу — все участники ошиблись с документами. ФАС выносит РЖД предписание об устранении нарушений.

Итог — вместо 50 страниц конкурсной документации публикуют свыше 800 с подробным изложением всех объектов. Не смотря на наши усилия и снижение цены, торги были проведены. Опять же — коррупция в самом законе, который сковывает контролирующие органы, а корпорациям вроде РЖД потворствует.

ОАО «РОСНАНО»

В 2011 году госкорпорация «Роснано» получила субсидии в размере 22,2 млрд руб. Причём четырьмя годами ранее уже была выделена сумма в шесть раз большая — 130 млрд. К концу 2015 года «Роснано» получает госгарантий на сумму 157,1 млрд руб. Одновременно за два года (2014–2015) «Роснано» выплатила сотрудникам вознаграждений на сумму 8,09 млрд руб. За 2015 год неэффективные инвестиции принесли



госкорпорации убыток 13,1 млрд руб. Вот пример неэффективных трат «Роснано», оплаченных из ваших налогов.

В прошлом году «Роснано» презентовало планшет для школьников. По словам Чубайса, стоимость компьютера должна была составить 12 тыс. рублей. Но уже вскоре выяснилось, что цена будет в два раза дороже.

Главное, что новинку выставляли как невероятное достижение российских технологий. На проверку оказалось, что настоящий производитель планшетов — британская компания *Plastic Logic*. Из России в планшете только деньги налогоплательщиков.

Hi-tech обзоры запестрили статьями о бесполезности, убогости и унылости планшета Роснано. Разработка оказалась морально устаревшей и неконкурентоспособной. Что не помешало корпорации получить

упомянутые 22,2 млрд руб. на новые проекты. Так, с личной санкции властей были растрочены огромные средства, пролоббировал закупку планшетов Чубайс.

Подобную коррупцию возможно остановить только сменой политического руководства. Иначе — у нас и дальше буду не девайсы, а «чубайсы».

Оборонзаказ

В федеральный бюджет на 2016 году изначально заложены расходы на оборону в размере 3,14 трлн руб. (4% ВВП). Из-за кризиса они сокращены до 2,88 трлн руб., что всё равно больше, чем планировалось потратить из федерального бюджета на здравоохранение и образование вместе взятые (413,8 и 573,5 млрд руб.). За последние годы набралось много примеров, как средства уходят впустую.

Так в 2013 году Минобороны закупило вот такие пудовые бруски алюминия для армии в качестве ГЛОНАСС-навигаторов.

Оборудование надежное, ничего не скажешь. В блогах о нём шутили, что при должной сноровке можно использовать как сапёрную лопату или приложить по темечку противника.

Навигатор разработан в 2003-м, а снят с производства в 2010-м. Подрядчик — НИИ космического приборостроения — теперь производит модифицированный навигатор той же марки с улучшенными характеристиками. Новую модель министерство не закупает, предпочитая старые, десятилетней давности.

Использовавшийся на 2013 год войсками США, Австралии, Канады, Франции, Германии, Кореи, Англии и других стран военный навигатор *Defense Advanced GPS Receiver (DAGR)*, производства австралийской компании *Rockwell Collins*, весит 400 грамм — в два раза меньше.

Соотношение характеристик электроники и функционал тоже не в пользу отечественного образца. На закупку старья потрачено почти 500 млн руб. — и это только один из примеров, почему расходы на оборону так превосходят остальные.





«Платон»

15 ноября 2015 года для владельцев грузовиков введена в действие система «Платон» (плати-за-тонну). С каждой машины больше 12 т теперь взимают плату за каждый километр пути. До 1 марта 2016 — 1,53 руб. за км, а после по 3,06 рубля за км. «ЯБЛОКО» выступило против введения этого абсурдного квази-налога и поддержало протесты дальнобойщиков. Во всей истории также нашёлся коррупционный след.

Правительство вопреки закону своим решением на 13 лет отдало концессионное соглашение одной фирме без торгов — ООО «РТ-Инвест-Транспортные системы» (РТИТС). За свои услуги фирма получает 10,6 млрд руб. ежегодно (больше половины от всех сборов).

РТИТС принадлежит наполовину Игорю Ротенбергу — сыну друга Аркадия Ротенберга.

Ротенберги разбогатели при Путине и целиком на госзаказе, который им чаще всего отдают без торгов. В рейтинге FORBES «короли госзаказа» у Аркадия Ротенберга 1-е место.

Вторая половина РТИТС принадлежит ещё одной семье олигархов при власти — Андрею Шипелову и Вадиму Агафонову.

Агафонов приходится тестем Шипелову и отработал два срока депутатом гордумы Нижнего Новгорода от «Единой России». Оба успешно занимаются бизнесом и также разбогатели на госзаказе.

Нет сомнений, что вся система «Платон» коррупционна и сделана специально для лояльных власти олигархов. Прибыль от «Платона» для ремонта дорог минимальна (4% от расходов на дороги в год), а ущерб малому бизнесу и экономике в результате роста цен огромный.

Благоустройство

На благоустройство одной Москвы потрачено 133 млрд в 2015 году и в бюджете заложено 147,5 млрд руб. на 2016 год. Сюда включены газоны, деревья, замена пресловутой плитки, укладка асфальта и т.д. Москва — показательный пример распила на благоустройстве.

Улицы, которые были отремонтированы в 2015 году, в этом году снова ремонтируются, на чём зарабатывают одни и те же фирмы, связанные между собой и с властями. Например, «Автодорстрой», «Юнион» и другие компании, которые ФАС уличило в картельном сговоре.

Деньги отмываются буквально на всём. Например, в 2013 году Центр антикоррупционной политики «ЯБЛОКА» выявил трёхкратное завышение цен на зелёных насаждениях, лавках, урнах и других объектах благоустройства Тверской.



Сумма завышений и потери для бюджета составили, минимум, 200 млн руб. Прокуратура подтвердила факт нарушений, но мэрия Собинина никаких выводов не сделала, распил будет продолжаться, пока не будет регулярной смены власти.

Дети

Школьное питание в Москве

Коррупция беспринципна. Чтобы заработать, жулики не гнушаются ничем, в том числе заработком на детях. Покровительство таким жуликам снова обеспечивает фаворитизм через связи с высокопоставленными чиновниками.

В феврале 2016 года мы выявили признаки сговора на рынке детского питания Москвы. Пять фирм с одинаковыми адресами, телефонами и связями в руководстве участвовало в торгах на организацию питания в школах и детских садах. Рынок объёмом порядка 15 млрд руб. в год фирмы поделили строго территориально по московским округам. Общая сумма контрактов перевалила за 30 млрд руб. Все нити вывели к очередному знакомому Путина, на этот раз его личному повару.

Четверть всего рынка досталась компании «Конкорд» Евгения Пригожина, который больше известен в СМИ как повар Путина. Или «котлетный король».

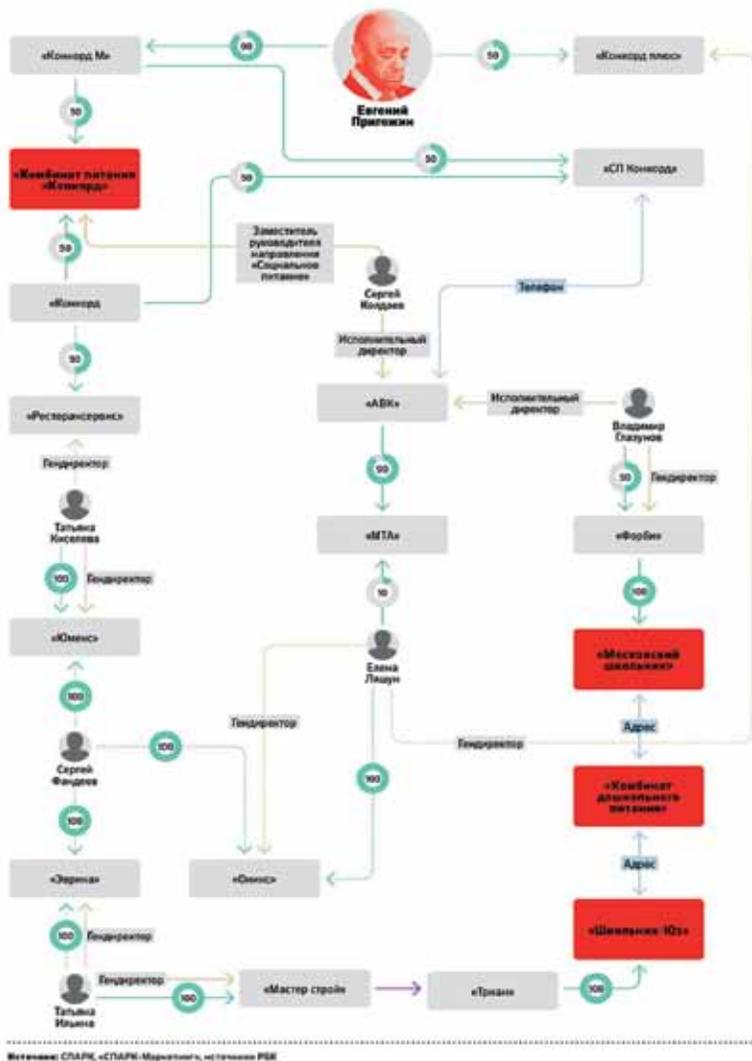
Он обслуживает банкеты Правительства и тесно знаком с руководством страны, что обеспечило ему не только госзаказы на школьное питание, но и, например, клининговые контракты с российской армией на 2,97 млрд руб. По подсчётам РБК, в 2015 году сумма госконтрактов с поваром Путина достигла 40 млрд руб. Случайностью такое не бывает.

Дети и родители со всей Москвы жалуются на качество питания в школах и детских садах, но Департамент образования игнорирует их. Игнорирует, потому что рынок уже поделен, и мнение людей никого не волнует, пока протест не станет массовым. Главное, чтобы котлетный король Пригожин мог и дальше зарабатывать.

По делу котлетного короля мы подали 40-страничное заявление в ФАС с подробными доказательствами и цифрами. Управление по борьбе с картелями ФАС проводит проверку.

Как победители тендеров на школьное питание связаны с компаниями Евгения Пригожина

Владение: → сейчас → раньше Доля владения Управление: → сейчас → раньше
 ← Совпадение телефона и/или адреса → Залог ■ Компании, выигравшие тендеры на школьное питание в Москве



Как позже показало расследование РБК, Пригожин опосредованно контролирует 90% рынка школьного питания в Москве.

Трагедия в Карелии

Другой пример преступного заработка на детях — трагедия на Сямозере в Карелии 19 июня 2016 года, когда погибли 14 детей. Центр антикоррупционной политики по «горячим следам» установил, что техническое задание было заточено под конкретного поставщика — ООО «Парк-Отель «Сямозеро»». Департамент труда и социальной защиты Москвы проводил фиктивные торги, чтобы побеждала заранее выбранная фирма. Эти доводы подтвердило Минэкономразвития.

По заданию фирма должна была, в том числе, проводить «контролируемые испытания (одиночеством, молчанием, жаждой и т.п.)». Несмотря на жалобы родителей и детей, московский департамент заключил с фирмой госконтрактов на 142 млн руб. «ЯБЛОКО» возложило ответственность за гибель детей, в том числе, на московских чиновников. По нашему заявлению Следственный комитет проводит проверку.



Трагедия на Сямозере в Карелии — пример того, что коррупция убивает

Офшоры

В апреле 2016 журналисты опубликовали известное расследование об утечке из офшорной юрфирмы *Mossack Fonseca*. Стали известны десятки имён политиков по всему миру, причастных к выводу средств в офшоры. В том числе очередной друг Путина виолончелист Сергей Роддугин.



Показали подсчёты профессора Колумбийского университета Джеймса Генри

Оборот его офшорной фирмы составил 2 млрд долларов. Очевидно, связь с Путиным или олигархией в его окружении — единственное разумное объяснение, откуда у музыканта взялись такие средства.

Сегодня база «панамского досье» открыта. В ней есть данные о 6285 людей из России, связанных с 11 516 офшорными компаниями. В мае мы объявили об охоте на региональных политиков из этой базы. Для всех желающих мы составили специальную инструкцию, как найти чиновников в офшорах и куда обращаться для проверки.

По итогам мы собрались 42 региональных политика, чьи однофамильцы содержатся в «панамском досье». В списке оказались шесть депутатов Госдумы от регионов, член Совета Федерации от Ингушетии, сын губернатора Забайкальского края, председатель правительства Красноярского края, 18 региональных и местных депутатов, дальние родственники Владимира Путина и другие персоны.

Поскольку представителям власти запрещено владеть офшорными фирмами, мы направили запросы по каждому в контрольные инстанции и добиваемся отставки всех, кто замешан в отмыывании денег через подобные теневые схемы.

Капремонт

В 2013 году в России начали вводить ещё один квази-налог — сбор за капитальный ремонт. В каждом регионе был создан свой фонд капремонта, который собирает деньги граждан в единый котёл и произвольно распределяет их на ремонт домов.



Очередь на ремонт может тянуться годами. Так вы платите за воздух — ремонт, которого нет, или за ремонт соседних домов. Но ещё вы оплачиваете из своих налогов 85 фондов капитального ремонта, а экономить в них никто не собирается. Для примера возьмём фонд капремонта Москвы, работу которого мы изучили в марте.

Содержание Фонда обходится налогоплательщикам в год на сумму порядка 690 млн руб. Руководители Фонда (они же — ещё вчера государственные служащие) по-прежнему получают оклад, поощрения и премии из московского бюджета. Однако уже не публикуют обязательные для чиновников декларации о доходах и считаются работниками НКО. Закупки для нужд Фонда и при проведении капитального ремонта выведены из системы госзакупок, что позволяет привлекать к торгам подставные фирмы.

Эффективность Фонда, как показали наши аналитики, также очень низкая. Фонд не успевает расходовать средства, собранные с граждан, и не размещает их в банках под проценты. В результате ваши сборы просто сгорают.

С учётом темпов взимания и расходования сборов на капремонт, потери от инфляции только в Москве могут составить за 2016 год порядка 1,2 млрд руб.

Чтобы узнать, какие зарплаты у руководства Фонда, мы запросили данные в департаменте капремонта Москвы. Но получили отказ, что грубо нарушает закон о доступе к информации. Наши юристы сейчас оспаривают дело в суде. Мы также подготовили инициативы, которые отменяют сборы на капремонт и ужесточают требования для фондов.

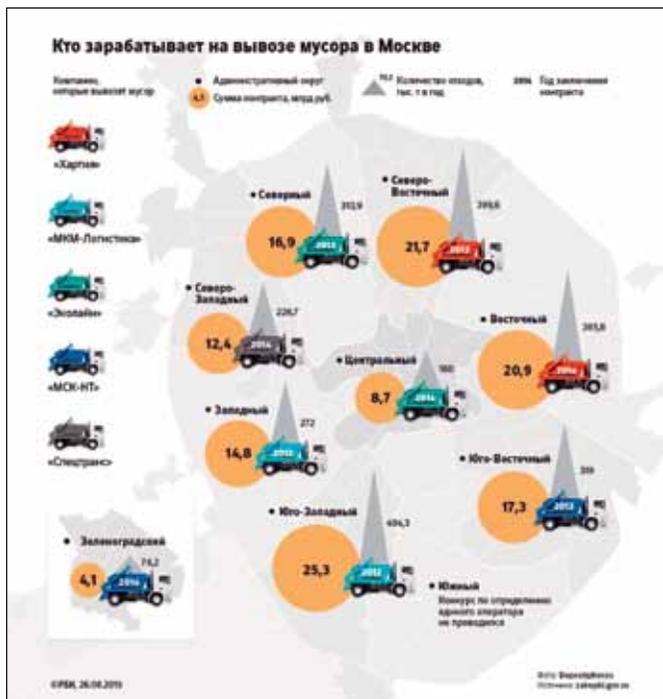
Так, в апреле совместно с депутатом Госдумы Дмитрием Гудковым мы разработали законопроект, который ограничивает зарплаты руководства фондов капремонта. В июне этот законопроект был отклонён голосами депутатов от партии власти. Ещё один показательный пример узаконенной коррупции.

Мусор

В июле 2014 года Правительство Москвы заключило несколько контрактов на сумму 96 млрд руб. на утилизацию мусора. По условиям этих контрактов, четыре фирмы должны были построить заводы по переработке мусора. Прошло два года, но ни одного завода ещё не заложено. Общая сумма контрактов перевалила за 145 млрд руб. Тем временем деньги от этих «мусорных» подрядов получили несколько компаний, которые принадлежат семьям олигархов при власти.

В списке владельцев компаний замечены сын олигарха Александр аЧигиринского и зять Геннадия Тимченко. Активисты ФБК также считают, что одна из мусорных компаний связана с сыном Генпрокурора Игорем Чайкой. Среди других получателей выгоды фигурируют Роман Абрамович и Сергей Чемезов. Все эти люди — миллиардеры и получают покровительство от Кремля.

Расследуя это дело, в 2014 году мы выявили завышение стоимости работ по контрактам в 1,5 раза. Три из четырёх компаний-подрядчиков



Инфографика из материалов расследования РБК



На свалках в России зарабатывают олигархи в офшорах

были зарегистрированы за год-полтора перед торгами. Конечные бенефициары терялись в офшорах на Кипре и Британских Виргинских островах.

Чтобы изменить эту порочную практику, нужно на корню менять власти. Например, локально в Москве. Тогда не будет подобных контрактов с жуликами и мусорных свалок.

Транспорт

На фоне падения экономики власти стали экономить на всём. В первую очередь, на гражданах. Так, в 2015 году пенсионерам отменили льготы на проезд в электричках в Подмосковье. Для студентов — урезали. Мы говорили, что льготы нужно оставить. Одновременно выяснилось, что почти на 1000 автомобилей для областных чиновников вместе с депутатами потрачено 1,77 млрд руб. В 2016 году эта сумма составила 1,579 млрд руб. за 687 машин.

Изюминкой роскоши подмосковных чиновников стал вертолёт губернатора Андрея Воробьёва (член «Единой России»), оплаченный за счёт бюджета. За этот вертолёт Воробьёв даже получил антипре-



Вертолёт подмосковного губернатора Agusta AW139 № RA-01987 за 14 млн евро. Стоимость аренды вертолёта составила для бюджета 128 тыс. руб./час.



Один из служебных мерседесов губернатора Подмосковья Андрея Воробьёва мию «Золотой Ёршик», ежегодно вручаемую чиновникам активистами «ЯБЛОКА» за растрату бюджета.

Несмотря на то, что Правительство давно запретило закупку иностранных авто, в список острых «нужд» подмосковных чиновников попала аренда *Chevrolet Tahoe* (стоит 3–4 миллиона), *Toyota Camry* (1,3–2 млн), «*Toyota*» *Highlander* (3–3,6 млн), *Mercedes-Benz Sprinter* (2–5 млн) и прочих.

По итогам расследования мы предложили Правительству РФ ограничить для чиновников закупки (аренды) транспорта. Высвободившиеся средства можно перенаправить, например, на обеспечение льгот пенсионерам. Правительство приняло наше предложение, хотя публично никак не сослалось на «ЯБЛОКО». Теперь мы будем добиваться, чтобы кормушка была окончательно прикрыта.

Банкеты

Действующий закон зачастую сам по себе — легализованная коррупция. Так, Закон о контрактной системе позволяет Президенту и Правительству своим решением проводить закупки у единственного поставщика, что приводит к завышению цен и выбору подозрительных фирм.

В июне Центр антикоррупционной политики «ЯБЛОКА» установил, что саммит АСЕАН в Сочи обошёлся бюджету в баснословную сумму.



В меню заказанных продуктов — больше тонны картофеля и говядины, 400 кг свинины, 340 кг судака, 150 кг филе семги, 50 кг угря, 30 кг ручьевой форели, не менее 12 кг икры летучей рыбы, 10 кг морских гребешков. Всю эту роскошь поставляли фирмы, выбранные без торгов, среди которых уже знакомый нам «Конкорд» котлетного короля Евгения Пригожина. Заказчиком выступило Управление делами Президента. Многие позиции закупок указывают на завышение цен, и мы ещё продолжаем расследование по этому делу.

А вот другой пример, снова из Москвы: фестиваль «Московская весна», который обошёлся бюджету в 189 млн руб. Этот фестиваль по-

разил всех жителей столицы потрясающим уродством расставленных по городу скульптур и арт-объектов. Например, «осёл в загоне» за 3,2 млн руб. Нужно было поставить живого или бутафорного осла на площади. Или гигантская зелёная голова женщины на пушкинской площади за 2,8 млн руб.

Наши специалисты выяснили, что за последние два года все госзаказы на организацию крупных московских фестивалей получила одна и та же фирма — «МС-плюс». Сумма госконтрактов с ней превысила миллиард рублей. 30% этой фирмы, как мы выяснили, принадлежат Ольге Герасимовой — дочке депутата Мосгордумы от «Единой России» Евгения Герасимова.

С фирмой тесно связана также её бывший учредитель, а ныне зам. директора в учреждении «Московские ярмарки» Ирина Сухотина. Именно она, как мы предполагаем, обеспечила «МС-плюс» стабильные победы в конкурсах, составив техзадание под конкретного поставщика и заранее сделав все работы, так что сроки по техзаданию стали невыполнимы.

Есть даже данные, что за места на ярмарках брались взятки по 500 тыс. руб. с каждого предпринимателя, хотя места должны предоставляться бесплатно. Об этом мы сообщили в прокуратуру.

ФАС по нашему заявлению признала нарушения на торгах, и мы продолжаем усилия, чтобы добиться, как минимум, штрафов для жуликов в Мэрии Москвы и подведомственных учреждениях.

Такие фестивали и банкеты — не единичный пример, а ещё одна кормушка.

Ссылки на интересные дела

Запрет закупок у ед. пост.: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/05/25>

Список дел:

Котлетный король: <http://www.yabloko.ru/2016/02/18>

Фонд капремонта Мск: <http://www.yabloko.ru/2016/03/24>

<http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/06/01>

Офшоры: <http://www.yabloko.ru/actually/2016/08/05>
Учебники: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/07/19>
Таврида: http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow_0
Вертолёт губернатора: http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/06/21_0
http://echo.msk.ru/blog/sergei_mitrohin/1788130-echo/
Карелия: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/06/20>
Диссертация Хуснулина: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/06/08>
Фестивали: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/06/06>
<http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/04/18>
35-мм: http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/05/26_0
АСЕАН: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/05/24>
Запрет закупок у ед. пост.: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/05/25>
Ограничение з/п руководства ФКП: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/04/21>
Видеофиксация ДТП: <http://www.yabloko.ru/Krasnodar/2016/04/13>
Дело Сердюкова: <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/02/08>

6. Жертвы коррупции: у кого ворует элита?

Получив в свои руки важнейшие рычаги экономического влияния и прямого управления государством, бизнес-бюрократия продолжает, хотя и другими методами, политику коммунистов, направленную на искоренение любых условий формирования в стране самостоятельных социальных групп, способных оспорить ее монополию на богатства страны. В этом и заключается главная причина чудовищного социального расслоения российского общества. Пропасть между небольшим числом преуспевающих людей и теми, кто лишен перспективы, сегодня стала еще глубже, чем в 90-е годы. Доходы наиболее состоятельных слоев населения растут опережающими темпами по сравнению с темпами роста ВВП и доходов большинства.

Это означает, что приращение ВВП «работает» главным образом на интересы наиболее богатых, а не на благополучие всего общества. Значит, главный ответ на вопрос, у кого ворует элита, формулируется однозначно: у всего остального общества.

А если отвечать на этот вопрос более конкретно, она ворует у тебя, уважаемый читатель! Потому что ты, так или иначе, принадлежишь к одной из перечисленных ниже категорий обворованных граждан.

Предприниматели. У предпринимателей в России буквально отбирается то немногое, чего они добились своим трудом. Как это ни покажется странным сторонникам «либеральных» реформ Гайдара и Чубайса, наиболее враждебным для олигархов является класс добросовестных предпринимателей. Тех самых, которые были главным двигателем социальных революций, сметавших старые режимы с их во многом олигархическими атрибутами, и назывались старомодным словом «буржуазия».

Наиболее красноречивым подтверждением этого итога реформ 90-х годов является следующая статистика. Доля малого бизнеса в ВВП через десять лет «рыночных реформ» составляла 10%, а в европейских странах — 40–50%. Сегодня эти соотношения практически не изменились. 15% российского ВВП — результат работы малого бизнеса. В ЕС этот

показатель доходит до 60%. Доля людей, занятых в малом бизнесе в России, чуть больше 16%, тогда как в европейских странах около 70%.

И это совсем не случайно. В олигархическом государстве не может полноценно развиваться не только малый и средний, но и вообще любой честный бизнес, в том числе и крупный. Наличие в обществе такого класса, который образуется в результате свободного честного предпринимательства, является равно смертельным как для коммунистической бюрократии, так и для олигархии.

Олигархия похожа на буржуазию только внешне, по признаку получения денег путем предпринимательства. Но различия между ними важнее сходства. Олигархи зарабатывают деньги за счет привилегий (преференций), которые им дает власть. Они нуждаются не в равенстве перед законом, а как раз, наоборот, — в неравенстве. Если привилегии, доступные «немногим», получают «многие», то эти привилегии просто исчезнут. Поэтому «многим» субъектам предпринимательства (буржуазии) нужен закон, а «немногим» (олигархии) — возможность обходить закон либо, желательнее всего, формировать его «под себя».

Занимаясь предпринимательством на равных с другими, коммерсанты не смогут присваивать себе необоснованно крупные доходы, которые они имеют благодаря поддержке власти. А чиновники, соответственно, не смогут получать свои сверхдоходы в виде различных форм откатов. Собственно говоря, в этом случае те и другие перестанут быть олигархами, и часть их прежних доходов перейдет к буржуазии, а шире — среднему классу.

Поэтому массовому добросовестному бизнесу в нашем государстве объявлена самая настоящая война.

Открыть собственное дело невероятно сложно в силу бюрократических препонов и непроходимых дебрей закона. Еще сложнее это дело сохранить, избежав вымогательства и волокиты всевозможных контролирующих инстанций. Согласно Индексу «Лёгкость ведения бизнеса», по данным Всемирного банка, Россия находится на 123-м месте рядом с Угандой и Парагваем (в 2009 году наша страна находилась на 116-м месте). Рейтинг по индексу экономической свободы (*Heritage Foundation, Wall Street Journal*) за 2011 г. — 143-е место из 183. «Лёгкость ведения бизнеса» у нас — привилегия олигарха, но никак не добропорядочного бизнесмена.

Законодательство на всех уровнях изобилует нормами, откровенно лоббистскими в интересах сверхкрупного, монопольного, сетевого бизнеса и откровенно дискриминационными — в отношении среднего и малого. Имущество малых и средних предпринимателей постоянно является объектом рейдерских захватов, за которыми, как правило, стоят чиновники и крупный бизнес.

Политика воспрепятствования созданию независимого массового предпринимательства, осуществляемая олигархией, имеет несколько глобальных последствий для развития страны:

1) социальных — в стране отсутствует мощная социальная сила, способная не только взять под свой контроль львиную долю национальных богатств, одновременно распространяя этот контроль и на другие группы общества;

2) экономических — отсутствие экономической силы, работающей на приумножение национальных богатств, в том числе развивая новые отрасли экономики, не интересные нынешним олигархам;

3) политических — отсутствие мощной политической силы, способной утвердить ценности свободы и равенства перед законом в качестве фундаментальных принципов государственного порядка, выступая тем самым гарантом реально работающей демократической конституции.

Олигархическое государство убивает добросовестного предпринимателя экономически и морально. Удерживая на столь низком уровне МРОТ, оно откровенно предпочитает недобросовестный бизнес честному, так как позволяет первому скрывать реальную зарплату и тем самым красть деньги из социальных фондов. В результате честный бизнес облагается все более высокими налогами, что обрекает его на уход в полное небытие — вместе с перспективами наполнения социальных фондов.

Наемные работники. Скудость социальных фондов — самое яркое свидетельство отношения олигархии к наемным работникам. Их нелегальная зарплата может быть более или менее высокой, пока они работают и представляют интерес для недобросовестного работодателя. Но их обеспечение во время болезни и после истечения работоспособного

возраста его интересует уже совсем с другой точки зрения: максимального снижения до уровня, не совместимого с жизнью.

Количество наименований потребительской корзины в России меньше, чем норма содержания немецкого военнопленного в середине 40-х годов XX века. И она сегодня во много раз ниже аналогов на Западе, а также в странах Восточной Европы, с которыми Россия вместе стартовала в будущее, уходя от коммунизма.

Неоднократно журналисты в самых разных регионах устраивали эксперимент: как долго они смогут жить согласно рациону минимальной потребительской корзины. Всегда выяснялось, что больше еще одного месяца никто не протянет: скорее всего, просто наступит смерть. Это и есть «образ желанного будущего» для работника, который перестал платить свой трудовой оброк олигархии.

Самостоятельный класс наемных работников олигархии не нужен так же, как и класс честных предпринимателей. Поэтому государство в интересах олигархов последовательно лишает работников возможности отстаивать свои интересы и влиять на экономику своих предприятий и страны. Через трудовое законодательство, запрещающее независимые профсоюзы и забастовки. Через полный карт-бланш наемному труду, привлекающему в нашу страну армии гастарбайтеров из стран Ближнего зарубежья.

Все это — факторы, снижающие объем национального дохода, контролируемого гражданами России — наемными работниками. С другой стороны — это факторы, препятствующие формированию «рабочего класса» в современном смысле этого слова, т.е. социальной группы наемных работников, способных к самоорганизации для отстаивания своих интересов, в том числе и при дележе ресурсного «пирога».

В результате подавляющее число граждан, живущих за чертой бедности или около нее, — это люди, работающие по найму, и главный источник доходов для них — это заработная плата. Именно ее низкий уровень и определяет унизительно скудные условия жизни населения.

Девальвированы важнейшие трудовые ценности — добросовестность, квалификация, творческий подход и профессиональное мастерство. В стране до сих пор действует позорная норма, при которой минимальная зарплата меньше прожиточного минимума.

Решение всех вопросов, связанных с трудом и управлением процессом труда, монополизировано работодателями. Работнику не оставлено места и не дано права голоса в этом процессе.

В стране фактически разрушена система регулирования трудовых отношений. Системные и широко распространенные нарушения трудовых прав граждан остаются безнаказанными. Работники не верят в возможность защиты своих трудовых прав, боятся заявлять о нарушениях, опасаясь потерять даже плохую и низкооплачиваемую работу.

Действующие профсоюзы обезоружены законодательством, лишены не только права на забастовку, но и права на полноценное представление интересов работников и ведение переговоров с работодателями.

Бюджетники. Особую категорию работников наемного труда представляет собой рабочая сила, нанимаемая самим государством, — бюджетники (учителя, врачи, военные, преподаватели ВУЗов, работники культуры и соцобеспечения). По уровню зарплат бюджетников можно определить, насколько государство «в чистом виде» оценивает рабочую силу. И очевидно, что оценивает крайне низко, выделяя средства на оплату их труда из бюджетов разных уровней по остаточному принципу. При этом доходы государственной бюрократии, поступающие из того же источника — бюджета страны, оказываются почему-то на порядок выше доходов бюджетников.

На примере бюджетников можно проследить еще одну тенденцию, наблюдаемую и в других слоях российского общества, но в отношении данной категории — особенно ярко. Это принуждение граждан к обслуживанию сложившегося политического режима. Сотрудники бюджетных учреждений, военнослужащие и милиционеры принуждаются к голосованию за «Единую Россию». Само это голосование контролируется различными унижительными способами. Стремление сохранить власть любой ценой, не гнушаясь преступлением прав человека, — тоже своего рода форма коррупции.

К «электоральному рабству» принуждаются и наемные работники частных предприятий — под угрозой увольнения, и представители малого бизнеса — под страхом различных неприятностей. Все они по тем же

причинам резко ограничены и в других формах политической активности — участии в протестных акциях, деятельности оппозиционных политических партий, свободном выражении своего мнения.

Однако наиболее унижительным формам коррупционного политического давления подвергаются именно бюджетники, которых под угрозой увольнения и других неприятностей заставляют не только голосовать за унижающую их партию, но и участвовать в фальсификации результатов выборов в ее пользу. Так, во время избирательной кампании 2007 года активисты «ЯБЛОКА» зафиксировали в нескольких ВУЗах вербовку студентов для участия в «каруселях» (одна из разновидностей фальсификации), которую осуществляли преподаватели этих же ВУЗов.

Пенсионеры. Особенно бедственно положение бывших наемных работников, продававших за бесценок свой труд сначала коммунистам, а затем олигархам.

Пенсионеры оказались наиболее массовой жертвой ликвидации общественных фондов советского времени, осуществлённой в 90-е годы. В 1992 году нарождающаяся олигархия уничтожила их вклады в Сбербанке, а потом стала рассчитывать прожиточный минимум пенсионера, исходя из потребительской корзины, напоминающей лагерную пайку.

На размерах покупательной способности пенсий почему-то никак не сказался сказочный рост цен на нефть и газ, который содействовал укреплению олигархического режима на протяжении всех нулевых (с некоторым падением только в 2008—2009 гг.).

В то же время этот рост ощутимо сказался на пенсиях госслужащих, т.е. российской бюрократии, которая умудрилась создать для себя особую пенсионную систему, полностью оторванную от системы пенсионного обеспечения «простых» граждан.

Объяснить этот парадокс можно очень просто. Во-первых, системы пенсионного обеспечения госслужащих и простых граждан отделяет друг от друга полная пропасть: одни причастны к правящей элите, другие — подчиненные ей подданные. Во-вторых, пенсии госслужащих через бюджетные каналы так или иначе соединены с нефтяной (газовой) трубой,

а обычные пенсии — нет, только очень косвенно — через официальные зарплаты наемных работников.

Через механизм расчета пенсий от уровня официальных зарплат пенсионеры «опускаются» больше всего, так как рост этих зарплат правящей олигархией, мягко говоря, не приветствуется.

Поэтому в число «рантье», стригущих купоны с сырьевых богатств России, наши пенсионеры не попадают. Олигархи и бюрократы попадают, а пенсионеры — нет.

Молодёжь. У этой категории граждан правящая олигархия отнимает возможность полноценно учиться, получать образование такого качества, которое делает будущего работника конкурентоспособным на рынке труда в современном мире. Что ещё страшнее, значительная часть молодёжи возрастает в условиях, в которых коррупция является общественной нормой, а достижение государственных постов ради личной выгоды — заманчивой перспективой.

Собственники. Стабильное право частной собственности во всех странах, где оно обеспечено, является источником дохода для самых широких категорий граждан. В современной России право частной собственности стало конституционной декларацией, а не социальным и правовым институтом.

Правящая олигархия не заинтересована в гарантиях частной собственности. Ведь такие гарантии будут защищать и право получения этих доходов простыми людьми, не причастными к нашей элите. Как известно, если в одном месте прибывает, то в другом обязательно убывает. Олигархи и чиновники хотят, чтобы доходы всё время прибывали у них, поэтому гарантии поступления их кому-то другому им совершенно невыгодны. По этой причине в российском законодательстве почти отсутствует система юридических норм, препятствующая произвольному изъятию собственности.

В сфере прав собственности переход от социализма к капитализму в России застрял на полпути. Поэтому большая часть объектов собственности является только наполовину «частными», а на другую половину — «общенародными», которыми от имени народа может распоряжаться кто

угодно. В результате распоряжается тот, кто обладает властью. Страна же тем временем погружена в трясину беспросветного рейдерства, в ходе которого сильные (чиновники, силовики, криминал) увлеченно «экспроприируют» слабых.

Дело Ходорковского показало, что даже крупный олигархический бизнес не гарантирован от изъятия собственности в пользу государства и третьих лиц. Более или менее стабильно могут себя чувствовать только такие олигархи, которые демонстрируют политическую лояльность и входят в крупные олигархические кланы. Но и эта стабильность держится только на тесной близости к власти: изменение диспозиции сил и межклановые конфликты чреваты угрозой потери влияния.

Однако паразитическая элита принимает эти риски в качестве неизбежных издержек, связанных с возможностями обогащения за счет остального общества. Стабильность своего положения она связывает с пожизненным пребыванием своих кланов у власти.

Акционеры. Бизнес любых размеров, не входящий в кланы, защищен уже в гораздо меньшей степени. Вот характерная цитата из комментария к законодательству о правах собственности из системы ГАРАНТ:

«В странах с развитой экономикой и правовой системой нельзя, будучи владельцем контрольного пакета акций завода, в одно прекрасное утро проснуться и узнать, что у тебя нет ни акций, ни денег за них, а твоими акциями владеет некий «добросовестный приобретатель», и у тебя нет никакой возможности вернуть обратно свой бизнес, потому что лиц, укравших у тебя акции, никто не ищет, уголовное дело если и возбуждено, то приостановлено, а твой завод находится в собственности лица, которое якобы никакого отношения к мошенничеству не имеет и в лучшем случае выражает тебе только сочувствие».

Захват предприятий, хищение ценных бумаг, мошенническое лишение акционеров собственности стали повседневной реальностью экономической жизни. Причём, являясь потенциальными жертвами рейдерства, владельцы крупных пакетов акций сами занимаются рейдерством в отношении владельцев мелких пакетов.

Мелким акционерам годами не выплачиваются дивиденды, а суммы

выплат за акцию существенно ниже, чем у крупных акционеров. У миноритарных акционеров резко ограничены (а то и отсутствуют) возможности спекулировать акциями на бирже. Для удушения миноритариев принят специальный закон, разрешающий принудительный выкуп акций оставшихся 5%. «В большинстве акционерных обществ в России контрольный пакет акций (более 50%) принадлежит так называемым «мажоритарным акционерам», имеющим право назначать генерального директора независимо от воли других акционеров. Владелец контрольного пакета акций в России не заинтересован в выплате дивидендов миноритариям, так как у него имеется возможность спрятать прибыль, направив ее на свои дочерние, дружественные предприятия, т.е. не делиться прибылью с теми, кто не может влиять на его решение (что вполне естественно). Официально это называется «принять решение о направлении прибыли на развитие производства».

Но в самом бесправном положении у нас находятся собственники с малыми доходами. Спускаясь вниз по вертикали объёма собственности, мы всё глубже погружаемся в пучины бесправия. Вот перечень только некоторых категорий...

Собственники квартир. Пожалуй, самая массовая и самая бесправная категория собственников, отданных в податную зависимость управляющим организациям и поставщикам жилищно-коммунальных услуг, навязывающих им цену за эти услуги в одностороннем порядке, независимо от их качества.

Эти собственники не могут ни оформить принадлежащую им придомовую территорию, ни подвальные помещения с техническими коммуникациями, ни даже решить судьбу собственного дома, когда власть вознамерится его снести. Они — жертвы рейдерства в форме «точечных» застроек, отнимающих у них дворы и расположенные в них зелёные насаждения, детские и спортивные площадки; захвата подвалов близкими к властям коммерсантами; принудительных реконструкций с переселением в другое постоянное место жительства и т.д.

Члены ТСЖ и ЖСК. Реальных прав распоряжаться своим имуществом у них столько же, сколько у простых собственников. Хотя ответственности гораздо больше. Но они тоже не могут оформить землю и подвалы. У советских ЖСК права были даже более вещественны. Многие из них полноценно распорядились землей, которая теперь захватывается под застройку.

Внутри ТСЖ и ЖСК их председателями и правлениями часто попираются права рядовых членов. В практику вошло мошенничество при «выборах» правлений, и особенно при создании новых, уж фиктивных ТСЖ.

Обманутые дольщики. Не самая массовая, но самая обиженная категория собственников. Их трагедия вытекает из абсолютного бесправия, predeterminedного законодательством. Договоры на приобретение ими квартир, как правило, поражают неравенством сторон. Инвестор вправе делать, что он захочет, вплоть до расторжения договора в одностороннем порядке, а у дольщика никаких прав нет, только одна обязанность — заплатить деньги. Потом в арбитражном суде арендатор либо владелец земли (например, Минобороны) может расторгнуть договор с инвестором, собравшим с них деньги, «забыв» вернуть их дольщикам. А их даже не позовут на судебное заседание, на котором умыкаются денежки.

Земельные дольщики. Массовая категория бесправных собственников — это сельские жители. Как правило, доли не выделены «в натуре», так как нет межевания и кадастров. Значит, их можно только продать скупщикам земли, которые приобретают не оформленные доли за бесценок, а продать их могут по рыночной цене. Если земли плодородные или обладают другими ценными качествами (близость к водоемам, лесам, зонам рекреации и т.д.), скупщики оставляют их в своей собственности с целью получения земельной ренты.

Владельцы гаражей. Еще одна категория граждан, чьи права даже в советское время были защищены лучше, чем сейчас. Я говорю не о

«ракушечниках», хотя и их нельзя сносить без решения суда, но о полностью законных ГСК, существующих по 30—40—50 лет с оформленными правами на землю и капитальные боксы. Они подвергаются повсеместному и тотальному разгрому с целью строительства на их месте новых коммерческих гаражей.

Владельцы дачных участков. Закон о дачной амнистии выполняется крайне слабо. Для оформления участков нужны большие деньги. У пенсионеров их нет. Часто коммерсанты в сговоре с председателями дачных кооперативов дожидаются смерти владельцев с целью захвата их участка, есть способы выкинуть беспомощных собственников и при жизни. Территории дачных кооперативов, приглянувшиеся инвесторам, безжалостно обрекаются на снос чиновниками, нашедшими с последними «общий язык».

Владельцы интеллектуальной собственности. Юридические механизмы, учитывающие добавленную стоимость, создаваемую интеллектом, у нас напрочь отсутствуют, зато развиты способы присвоения чужой интеллектуальной собственности, например, фонды, где «отдельные лица обладают правом более чем на 1000 изобретений, значительная часть из которых не относится к их трудовой деятельности». По статистическим данным, объем защищенной интеллектуальной собственности не превышает 1%. Набирает силу новый вид присвоения собственности в сфере нематериальных активов — «интеллектуальное рейдерство». В такой атмосфере лозунги о технологической модернизации экономики звучат как заклинания шамана в пустыне, которую все давно покинули.

Бывшие владельцы национализированной собственности. Например, жители Краснодарского края. Приняв пакет «олимпийских» законов, Госдума поразила их в правах по сравнению с другими гражданами России. Для краснодарцев упрощён порядок изъятия собственности под госнужды. В ноябре 2007 года «ЯБЛОКО» провело пикет у здания Совета Федерации, требуя лично от Миронова отклонить пакет дискриминационных законов. Однако апелляция к его обостренному

чувству справедливости не помогла. Самый справедливый человек в стране обеспечил гладкое прохождение закона и со спокойной совестью проголосовал за него сам.

Права собственности — главный ключ к ларчику, который называется «модернизация экономики». Пока нет перечисленных прав, четко гарантированных каждому физическому и юридическому лицу, главным видом экономической деятельности будут рейдерские захваты. Более сильного бизнеса — у более слабого. А чиновником — как у первого, так и у второго.

7. КАК ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ

Как уже было показано выше, для большой и серьезной победы над коррупцией в России необходима трансформация всего государственного строя. Должно измениться само предназначение государства: из средства извлечения доходов элиты за счет всего остального общества и его национальных ресурсов оно должно преобразоваться в инструмент обеспечения благосостояния всех граждан страны.

Для решения этой грандиозной задачи необходима политическая воля высшего руководства страны, и в первую очередь его первого лица — Президента.

Очевидно, что сегодня это важнейшее условие отсутствует. Нынешний президент сам является вождем паразитической элиты и одним из творцов обслуживающей ее политической системы.

Значит ли это, что надо сидеть, сложа руки, и ждать более благоприятного момента для начала реальной борьбы с коррупцией?

Общество должно открыто и ясно заявить о несогласии с воцарением этой эксплуататорской системы и сформулировать такую альтернативу, которая соответствовала бы интересам большинства граждан страны, а не заведомого меньшинства бизнес-бюрократов. И эта альтернатива не должна быть абстрактной.

Мы предлагаем свою концепцию этой альтернативы, готовы обсуждать ее в первую очередь с гражданами, но также и с любыми здравомыслящими и честными общественными и политическими силами.

В данном разделе перечислены только самые основные общие направления этой альтернативной политики, а также ряд специальных мероприятий по противодействию коррупции.

Меры общего характера

Создание институтов современного государства

Сегодня в России нет честной и ответственной власти, способной бросить вызов засилью корыстной бюрократии. Такая власть может появиться только демократическим путем. Как показывает исторический опыт, методом переворотов и революций можно получить только еще более деспотичную власть, которая, скорее всего, будет не менее коррумпированной.

Необходимо помнить, что сворачивание демократических прав и свобод в период правления Путина произошло во многом из-за страха чиновников перед разоблачением их воровства со стороны независимых СМИ и гражданского общества. Именно поэтому приоритетом борьбы с коррупцией является восстановление ряда утраченных и создание новых демократических институтов, таких как честные выборы, разделение властей, ответственное правительство, независимые СМИ.

Каждый из этих институтов по-своему направлен на ограничение власти чиновника и усиление за ним внешнего контроля, т.е. контроля не со стороны самого госаппарата, который не может быть полным и эффективным.

Разделение бизнеса и власти

Как было уже показано нами, одна из ключевых причин коррупции в России — сращивание бизнеса и власти, которое осуществил новый административно-коммерческий класс, господствующий в России.

Для того чтобы снизить масштабы российской коррупции, этот класс необходимо упразднить. Разумеется, делать это надо мирным конституционным путем. Надо разорвать ту смычку между чиновником и коммерсантом, которая позволяет обоим извлекать прибыль из пользования государственными ресурсами.

Исходя из специфики российской коррупции можно сформулировать и национальную специфику борьбы с этим злом. Она заключается в отделении бизнеса от власти.

Такое отделение равнозначно запрету занимать государственные должности не только представителям бизнеса и их ближайшим родствен-

никам, но и их партнерам по бизнесу. Об отсутствии такого партнерства с крупным бизнесом претендент на должность обязан заявлять при вступлении в должность, и эти заявления должны подлежать проверке.

После инвентаризации государственных должностей, наиболее уязвимых для соблазнов быть использованными для создания преимуществ какому-либо бизнесу, лица, замещающие эти должности и вступающие в них вновь, должны подписывать согласие на проверку их личных данных в объеме, превышающем объем, установленный для чиновников в целом.

Необходимо полностью запретить работникам законодательной, исполнительной и судебной власти входить в советы директоров государственных компаний и компаний с государственным участием.

Нужно 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 № 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.

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 его отставке. Подобная мера позволит препятствовать отмыванию денежных средств, полученных коррупционным путём, увеличит риски для коррупционеров.

Создание «классового противовеса» бизнес-бюрократии

Одна из ключевых причин перераспределения национальных ресурсов в пользу паразитического класса — крайняя слабость нашего общества, в котором отсутствует сильный класс мелких и средних владельцев собственности, способный защищать ее от поползновений чиновных и коммерческих рейдеров.

Реально работающее право частной собственности — крепость, защищающая простого владельца любого имущества от произвола и грабежа со стороны сильных мира сего. Правящая элита сознательно отказывается делать данный институт полноценным, так как это затруднит «сравнительно честный» отъем ресурсов у общества.

Она крайне заинтересована в том, чтобы в стране не было предпосылок для создания массового класса собственников, так как видит в нем своего потенциального могильщика. И действительно, лишь массовый капитализм — хозяйственная деятельность огромного числа предпринимателей — сможет окончательно выбросить олигархию на свалку истории.

Бизнес-бюрократии выгодно, чтобы подавляющая часть населения находилась от нее в экономической зависимости и являлась либо бюджетниками, либо наемными работниками частных кампаний; в нынешней ситуации эти категории мало чем отличаются друг от друга, будучи равно бесправными и покорными.

Усиление этих гарантий само по себе ведет к росту доходов обладателей соответствующих прав, получающих гораздо больше свободы распоряжения собственностью одновременно с большей предсказуемостью ожидаемых выгод.

Работа по обеспечению и гарантированию прав собственности прокладывает дорогу к решению стратегической задачи развития страны — созданию массового слоя собственников, который образует социально-экономический фундамент для функционирования мощного, социально и политически активного среднего класса. И только такой мощный средний класс может осознанно поставить в политическую повестку вопрос о грандиозной несправедливости распределения национального дохода между различными группами населения.

В государстве, желающем разгромить системную коррупцию, долж-

ны быть подвергнуты остракизму и строго наказаны любые чиновники, виновные в «зачистке» малого бизнеса, подобной той, которую устроили в Москве в «ночь длинных ковшей».

Еще одно крупное направление этой политики заключается в создании условий для массового предпринимательства, которое (наряду с обеспечением прав собственности субъектов малого и среднего бизнеса) также будет содействовать росту той доли национальных ресурсов, которая постепенно начнет переходить из-под контроля бизнес-бюрократии под контроль экономически активных граждан.

Необходимо полное пресечение поборов и репрессивных проверок и изменение порядка проведения проверок: сначала проверяющий орган выносит предписание, и только в случае его невыполнения выписывается штраф. В то же время для проверяющих органов должны устанавливаться штрафы за необоснованные проверки и нарушение порядка их проведения. Запрещается при их проведении останавливать работу предприятия, изымать оборудование и т.д. Создаются параллельные «горячие линии», по которым предприниматели могли бы жаловаться на действия полиции и проверяющих органов.

Принимаются меры, поощряющие освоение малого и среднего предпринимательства (МСП) таких отраслей, как строительство, транспорт (в том числе общественный), энергетика (в том числе малая и альтернативная), ЖКХ и других, фактически захваченных сегодня монополиями. Такие сегменты, как индивидуальное и малоэтажное жилищное строительство, обслуживание жилого фонда, благоустройство территории и другие становятся «зонами благоприятствования малому бизнесу».

С целью привлечения населения к предпринимательской деятельности должны создаваться курсы по индивидуальному и малому предпринимательству, биржевой игре и т.д. На эти курсы также направляются лица, получающие пособия по безработице. Предпринимательский образ жизни пропагандируется государственными СМИ.

Такая политика имеет прямое отношение к коррупции, так как она, что называется, «сантиметр за сантиметром» отвоевывает у олигархии каналы доступа к освоению национальных ресурсов.

Антикоррупционная правка законодательства

Мы предлагаем провести открытую антикоррупционную экспертизу действующего законодательства и по ее результатам подвергнуть его исправлению. В ходе этой работы необходимо:

1) 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);

2) устранить нормы либо пробелы, допускающие возможность распоряжения исполнительной властью любыми ресурсами (финансовыми, земельными, сырьевыми и т.д.). Например, любые проекты и программы, связанные с выделением средств или продажей госимущества, должны утверждаться представительным органом соответствующего уровня;

3) резко сократить количество норм, защищающих информацию о расходовании финансовых средств государственными органами и хозяйствующими субъектами;

4) ужесточить требования к отчетности и раскрытию информации для организаций, претендующих на получение субсидий.

Антикоррупционная экспертиза должна проводиться в открытом режиме с возможностью для экспертов присылать предложения и замечания.

Обеспечение прозрачности

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 важны защита свободы слова и установление требований о раскрытии данных.

Понятие «коммерческая тайна» не должно распространяться на деятельность государственных монополий и организаций, работающих по госзаказу, а также осуществляющих сделки по продаже сырьевых ресурсов, том числе за рубеж, а также аффилированных с организациями, зарегистрированными в офшорах. Для иных коммерческих

предприятий перечень позиций, составляющих коммерческую тайну, необходимо сократить. В него не должны, например, входить зарплаты, штаты и материальные фонды организаций, а только бизнес-планы и персональные данные.

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 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» могут, в основном, только органы государственной власти. Гражданам предоставлено право получения 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. 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.

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.

Мы предлагаем 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 государственных монополий, в том числе договоров и соглашений с органами публичной власти.

Обеспечить прозрачность в ЖКХ. Здесь сосредоточена немалая часть коррупционного «рынка». Тарифы не имеют никакого обоснования, давно перевалили за 100%, а кое-где уже приближаются к 200%. При этом на бумаге управляющие организации и другие монополисты прибыли не имеют — они занимаются припиской расходов. В этих условиях между управляющими организациями не может возникнуть конкуренции, а следовательно, управление домами распределяется только за взятки. Все монополии сферы ЖКХ необходимо вывести из-под действия закона о коммерческой тайне.

Раскрытие персональных данных публичных персон

Лицо, занимающее публичную должность, не может рассчитывать на тайну о своих финансах, происхождении имущества и родственных связях. Такое лицо должно оставаться публичным и открытым, чтобы сохранить свою репутацию и репутацию своего ведомства. Так принято во всём цивилизованном мире и должно быть принято у нас.

Подобное справедливо не только для чиновников, но и для руководства госкомпаний и подобных им организаций, получающих солидное обеспечение из бюджета. Считаем, что должны публиковаться не только сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Помимо них следует обязать перечисленных в законе лиц публиковать сведения

об источниках приобретения такого имущества, а также общие сведения о расширенных родственных связях, включая близких родственников и племянников (племянниц). Последнее необходимо в силу пагубной традиции назначать родственников на руководящие посты, что крайне сложно проверить гражданским активистам. Наличие родственников, занимающих sinecуры, указывает на коррупцию и нарушение норм служебной этики, что не должно оставаться без внимания общества и скрываться.

Создание гарантий общественного контроля

Действующий Федеральный закон от 21.07.2014 № 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 № 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).

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».

Государство должно им содействовать, а не создавать препятствия. Среди других общественных инициатив необходимо поддержать:

- создание реестра родственных связей высокопоставленных должностных лиц;

- продвижение антипремий за неэффективные государственные затраты 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 которых разработчики программного обеспечения участвуют в решении поставленных задач (например, «Хакатон медиапроектов по открытым государственным финансовым данным»). <http://www.kommersant.ru/doc/2873593>

Повышение ответственности чиновников

1. Ответственность перед государством. 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-й 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. Решение этой задачи создаст также предпосылки для ужесточения прямой ответственности чиновника перед гражданами.

2. Ответственность перед гражданином. С этой целью:

1) вводится судебный порядок привлечения чиновника к административной ответственности по заявлению гражданина;

2) создаются реально работающие «горячие линии», позволяющие гражданам безопасно сообщать о фактах вымогательства со стороны должностных лиц. Удешевляется процедура обжалования в суде любых действий чиновника;

3) вводится система быстрых и эффективных наказаний за нарушение сроков предоставления государственных услуг, за требование не предусмотренных законом документов, заведомо незаконный отказ в предоставлении услуги.

Если чиновник требует лишние документы, то он либо финансово заинтересован в этом, либо профнепригоден. В том и другом случае он должен быть уволен.

Сегодня бороться с таким беспределом можно только в суде. Если в законе написано, что разрешение на строительство должно быть выдано за десять суток, то в суде вы можете получить решение, обязывающее чиновника его выдать. Но судебное решение будет только через пять месяцев. Проще договориться.

Должна быть административная процедура. Специальный орган (прокуратура, Минюст и т.д.) при подтверждении нарушений в первый раз накладывает штраф, а во второй — дисквалифицирует чиновника. Чем проще и быстрее работает механизм, тем он эффективнее. Бумажная волокита в борьбе с коррупцией недопустима.

Сложные случаи (например, государственную экспертизу) этот орган расследовать не должен. Только те коррупционные проявления, где всё максимально очевидно.

3. Ответственность за нарушение процедур. Сегодня механизм борьбы с таким беспределом выстроен в духе борьбы одной руки с другой. Введённый в конце 2011 года досудебный порядок подразумевает рассмотрение жалобы в 15-дневный срок тем же органом, который допустил нарушения вплоть до рассмотрения руководителем органа жалобы на самого себя. Если же обращаться в суд, то решения придётся ждать полгода. Проще договориться.

Нарушение сроков предоставления государственных услуг, требование не предусмотренных законом документов, заведомо незаконный отказ в предоставлении услуги должны наказываться быстро и эффективно.

Если чиновник требует лишние документы, то он либо финансово заинтересован в этом, либо профнепригоден. И в том, и в другом случае он должен быть уволен.

Административная процедура должна быть изменена. Специальный орган (прокуратура, минюст и т.д.) при подтверждении нарушений в первый раз накладывает штраф, а во второй — дисквалифицирует чиновника.

Сложные случаи (например, государственную экспертизу) этот орган

расследовать не должен. Только те коррупционные проявления, где всё максимально очевидно.

4. Электронное взаимодействие. Сегодня госорганы нередко требуют массу документов, которые гражданин не должен или вовсе не может представить в срок, поскольку ему требуется обращаться за ними в сторонние организации. В части межведомственного взаимодействия также царят неразбериха и бумажная волокита, от которых возможно избавиться, введя чёткие, унифицированные схемы взаимодействия.

В законе об электронной цифровой подписи допущен пробел, благодаря которому сертифицированные центры искусственно создают множество вариаций электронных подписей для решения очень узких вопросов каждая. Электронное правительство имеет односторонний, повелительный характер.

Необходимо запретить требовать у граждан документы, которые госорган может запросить в других ведомствах. Чем меньше справок, тем меньше возможностей требовать взятку. В целом формирование электронного правительства — вполне здравая мысль, которую следует трактовать как создание удобного сервиса для граждан. Следует исключить всякую слежку и противоправный контроль за гражданами в электронном пространстве и, напротив, предоставить наиболее широкие полномочия гражданскому обществу по контролю за органами государственной власти посредством сети Интернет.

Введённую сравнительно недавно электронную цифровую подпись следует унифицировать в несколько понятных, предусмотренных законом форм, доступных для граждан и юридических лиц. Необходимо прекратить выдачу десятка разных электронных подписей на разные цели.

Также требуется ввести рейтингование органов власти и конкретных должностных лиц по итогам рассмотрения обращений, а высокие негативные рейтинги трактовать как повод для проведения разбирательств с привлечением представителей общественности.

5. Дисквалификация за нарушение норм служебной этики. Во многих странах с низким уровнем коррупции давно применяются специальные этические нормы для государственных и муниципальных служащих. Предприняты попытки создать подобные кодексы служебной этики

и в России, но, к сожалению, их результаты сведены к декларациям. Поэтому необходимо сделать кодекс более ясным по формулировкам, придать ему нормативную силу и сделать особым источником права, который будет прямо применяться судами.

Одновременно следует ввести процедуру привлечения к ответственности чиновника за нарушение упомянутого кодекса, то есть за такие действия, которые хотя и не содержат признаков преступления, но содержат признаки коррупции (использования служебного положения в корыстных интересах) и должны быть пресечены для создания безупречной репутации органов государственной и муниципальной власти. Наказание: дисквалификация по итогам ускоренной процедуры рассмотрения дела в суде.

Примеры нарушения норм служебной этики

- 1) Нарушения порядка подачи деклараций, сокрытие имущества.
- 2) Фактическое участие в управлении коммерческими организациями, в том числе формально принадлежащими родственникам чиновника.
- 3) Неформальные отношения с лицами, в отношении которых чиновник может выполнять такие административно-распорядительные функции, как получения чиновником подарков, оплата этими лицами оказанных чиновнику услуг, оплата совместных обедов и т.д.
- 4) Наличие таких приготовлений к совершению коррупционного преступления, как обсуждения с коллегами возможности получения взяток.
- 5) Коррупционно-подозрительное поведение в отношениях с гражданами, например, намеки, которые можно воспринять как требование взятки и т.п.
- 6) Наличие многочисленных анонимных обращений о коррупции несвязанных друг с другом граждан и организаций. При достижении критического показателя негативных оценок должна быть инициирована процедура расследования.

Обновление госаппарата

Все публичные должности приводятся к единым стандартам и требованиям, в том числе о раскрытии общественнозначимой информации.

Антикоррупционный орган приступает к проверке служебных биографий чиновников. Поднимаются из архивов и подвергаются анализу все касающиеся их жалобы. Гражданам, пострадавшим от действий чиновников, предлагается направлять сообщения об этом в антикоррупционный орган, который тщательно проверяет эту информацию.

Наличие у чиновника в прошлом конфликта интересов, незадекларированного имущества, повышенного количества жалоб и т.п. становится причиной для увольнения его с государственной службы.

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.

Помимо очищения госаппарата от лиц, склонных к коррупции, должна быть развернута работа по подготовке новых кадров.

Нужно обновлять существующие и создавать новые специальные ВУЗы по подготовке чиновников, судей и правоохранителей, в которые должны приглашаться наиболее известные и авторитетные специалисты в различных сферах государственного управления, — как отечественные, так и зарубежные. Их отбор должен производиться с учетом таких общепринятых международных систем оценки квалификации, как индекс цитирования и т.д. Специальные курсы, анализирующие ущерб, наносимый коррупции, должны сочетаться с гуманитарными дисциплинами, посвященными вопросам морали и этики государственной службы.

Выпускникам этих ВУЗов, получившим высокие оценки от высококвалифицированных независимых профессоров, должны открываться возможности работать на государственных должностях. Такие же независимые специалисты-профессионалы должны привлекаться для

разработки тестирования любых других претендентов на государственные должности, а также системы переаттестации уже работающих чиновников.

Специальные мероприятия

Комитет противодействия коррупции

Необходимо создать специальный орган — Национальный комитет по борьбе с коррупцией (НКБК).

Первый орган такого рода — «Бюро по расследованию случаев коррупции» — был создан в Сингапуре, аналогичный орган — «Независимая комиссия против коррупции» (НКПК) действует в Гонконге.

Состав НКБК утверждается Президентом. Ответственность за отбор сотрудников этого органа берет на себя лично руководитель Бюро, назначаемый Президентом.

НКБК включает также известных представителей общественности, обладающих широким доверием, что значительно повышает эффективность деятельности этого органа власти. Возможностью обращаться в НКБК должны обладать любые граждане и юридические лица. Он наделяется правом направлять обязательные к ответу запросы с требованием отчитаться о наличии конкретного имущества и путях его получения чиновником.

НКБК составляет список коррупционных практик, к числу которых относятся, например:

- нарушение порядка подачи деклараций, сокрытие имущества;
- фактическое участие в управлении коммерческими организациями, в том числе формально принадлежащих родственникам и друзьям чиновника;
- неформальные отношения с лицами, в отношении которых чиновник может выполнять такие административно-распорядительные функции, как получения чиновником подарков, оплата этими лицами оказанных чиновнику услуг, оплата совместных обедов и т.д.;
- наличие таких приготовлений к совершению коррупционного преступления, как обсуждения с коллегами возможности получения взяток;

- коррупционно подозрительное поведение в отношениях с гражданами, такое как намеки, которые можно воспринять как требование взятки, и т.п.

Такой орган противодействия коррупции станет кадровым донором для руководства правоохранительных органов, что оздоровит всю систему в целом. Данный орган направляет заявление о выявленных им крупных преступлениях в действующие правоохранительные органы, по менее крупным реакция данного органа состоит во внесении чиновника в список на увольнение, утверждаемый Президентом, который проводит антикоррупционные расследования, предлагает изменения в законодательство, готовит предложения по увольнениям и новым кадровым назначениям.

Действующий Совет по борьбе с коррупцией распускается, а новый формируется из представителей общественных организаций, осуществляющих гражданский контроль. Чиновники в нем должны составлять меньшинство. Более того, чтобы обеспечить нужную степень общественного доверия, необходимо ввести ценз упоминаний о потенциальном кандидате в подобный орган среди публикаций крупных СМИ. Цели отбора наиболее достойных могут служить эффективная, прозрачная система публичного голосования и реестр антикоррупционных некоммерческих организаций, предлагающий своих представителей.

Введение госконтракта с чиновниками

Вводится система государственного контракта с чиновниками, предполагающая большие социальные гарантии: высокую зарплату, социальный пакет в зависимости от ранга чиновника. Условием контракта является согласие чиновника с негласным надзором за его финансовой деятельностью. Чиновник добровольно отказывается от права на тайну частной жизни, банковскую тайну и др. В его обязательства по контракту включаются отказ от коррупционных практик и честность при заполнении деклараций, использование при расчетах зарплатной карточки — с правом надзорных органов отслеживать все проходящие по ней платежи. В декларации чиновник отчитывается за всю сумму расчетов без использования зарплатной карточки.

Невыполнение обязательств чиновником влечет за собой немедленное расторжение контракта и увольнение без выходного пособия. Такие же контракты заключаются с судьями, сотрудниками полиции, следственных комитетов, прокуратур и спецслужб.

Судебная реформа

Очевидно, что полная независимость суда — это явление из области фантастики либо метафизики. Более осмысленной является формулировка этой задачи следующим образом: следует добиваться снижения зависимости суда от исполнительной власти и подкупа, с одной стороны, и повышение его зависимости от закона и общества — с другой.

Это крайне сложная задача, без решения которой, однако, невозможно не только построить правовое государство, но и в целом осуществить описываемые преобразования.

Отчасти ее облегчают все перечисленные выше антикоррупционные мероприятия, которые в почти полном объеме касаются судей. Однако этих мер явно недостаточно. Во-первых, потому, что судьи отличаются от чиновников спецификой принимаемых ими решений и повышенной силой влияния на судьбы граждан. Во-вторых, по той причине, что в случае судей необходимо еще и отделение судебной власти от исполнительной.

Обеспечение независимости суда от исполнительной власти.

Порядок установления зарплаты и вознаграждений судьям и их социальный пакет, входящий в госконтракт (см. выше), устанавливаются исключительно законом. Вводится запрет на изменение размеров зарплаты и соцпакета иначе, чем путем изменения закона.

Законом также устанавливается порядок осуществления капитального ремонта зданий судов и выделения средств на эти цели. Запрещается финансирование нужд федеральных судов из региональных и местных бюджетов.

С целью снижения зависимости судьи от председателя суда отменяется норма, согласно которой наказать судью квалификационная коллегия судей может только с согласия председателя.

Усиление зависимости суда от закона. Ключевым вопросом судебной реформы является сужение «коридора возможностей», в пределах которого судья может выносить решение по своему усмотрению, не подчиняясь однозначной норме закона.

Сужение «пределов произвола» судьи достигается путем изменения уголовного, гражданского, арбитражного и процессуального законодательства в сторону его усложнения благодаря конкретизации, детализации и дифференциации его норм.

Подготовка этих изменений происходит силами созданной в рамках КСЗ специальной группы по судебной реформе. К работе в ней привлекаются ведущие российские и зарубежные юристы, тщательно изучается мнение самого судейского сообщества, а также адвокатов.

Исключается либо сводится к минимуму право судьи устанавливать большее или меньшее наказание, отталкиваясь от установленной законом «верхней планки», а «нижнюю» определять по собственному усмотрению. В процессуальном законодательстве четко прописываются конкретные основания для пересмотра дела вышестоящей инстанцией (отказ в вызове свидетелей, запросе документов, экспертизы и т.д.).

Введение подотчетности судей обществу. Не столько юридической, сколько политической и общественной целью является переориентация «адресата зависимости» судей от исполнительной власти и бюрократии — к обществу и ее наиболее активной части — общественности. Этому будет содействовать процесс раскрепощения общества и его конкретных групп в результате других реформ, описанных выше и ниже. Тем не менее достигаться данная цель должна юридическими методами.

Такая подотчетность не может быть абсолютной, что могло бы привести к тяжелым последствиям другого рода, нежели сейчас. Однако недопустима и такая полная их неподотчетность, которая имеет место в настоящее время.

Поэтому в качестве основных процедур отчетности вводятся:

1) Процедура вотума доверия федеральному судье. Она реализуется одновременно с голосованием на выборах депутатов соответствующего уровня (глав местного самоуправления, впоследствии — губернаторов).

Судья, получивший большинство голосов в графе «Не доверяю», подлежит отстранению лицом или органом, его назначившим.

2) Процедура выборности мировых судей, осуществляемая одновременно с муниципальными выборами.

Гласность судебного процесса. Усилению зависимости судей от общества должно содействовать повышение гласности и прозрачности судебного процесса. Одна из важнейших мер на этом пути — введение нормы об обязательной аудиозаписи судебного процесса с правом ее последующей публикации — за исключением сведений, являющихся военной и коммерческой тайной.

Реформа правоохранительных органов (ПО) и ликвидация силовых «кормушек»

Значительная часть реформы ПО осуществляется в ходе описанного выше отделения бизнеса от власти. Однако и в этой сфере, как и в ситуации с судами, имеет место своя специфика.

Особенности социального пакета сотрудников ПО. При формировании «социального пакета» сотрудника ПО, предусмотренного госконтрактом, в случае отсутствия у него квартиры в пакет включается государственный кредит на покупку квартиры — с погашением кредита государством через 20 лет безупречной службы. В случае невыполнения условий госконтракта (коррупционные практики и т.п.) квартира подлежит изъятию.

Специальный парламентский контроль за ПО. При парламентах всех уровней создаются специальные комиссии по контролю за ПО и спецслужбами, которые работают гласно — с участием представителей общественности. Вводится обязательная практика защиты бюджетов ПО перед этими комиссиями.

Реструктуризация ПО. Проводится оптимизация структуры ПО, предполагающая сокращение штатов за счет менее профессиональных и добросовестных сотрудников с повышением оставшимся вознаграждения и доли общей заработной платы в системе выплат. Ликвидируется дублирование функций, например, ФСБ лишается функций по борьбе с экономическими преступлениями. Иными видами экономических пре-

ступлений занимается Бюро по расследованию коррупции (см. выше). Вводится запрет на вторжение сотрудников ПО в сферу компетенции других подразделений.

Другие действия по реформированию системы МВД. В системе МВД пресекается дублирование функций. Например, компетенция ОБЭПа (Отдела по борьбе с экономическими преступлениями) МВД ограничивается исключительно криминальными видами бизнеса. Изменяются критерии работы полиции: она оценивается не по собственной отчетности, а по оценкам и отзывам граждан. При приеме на работу в полицию внедряются методы проверки кандидатов на устойчивость к коррупционным проявлениям, жестокости, национальной и расовой ненависти.

Каждый полицейский автомобиль обеспечивается камерой видеонаблюдения, ведущей запись в автоматическом режиме всех действий сотрудников полиции в отношении граждан. Каждая дежурная часть соединяется прямой связью со службой собственной безопасности полиции, а также снабжается доступной для граждан книгой жалоб и предложений, и просматриваемой данной службой каждый день.

Водится порядок, согласно которому все допросы задержанных ведутся под аудио- либо видеозапись.

Сокращается количество сотрудников полиции в штабах и управлениях, за счет этого восстанавливаются роты ППС при отделах.

Институт провокации взяток

Предлагается ввести института провокации взяток, что подразумевает ответственность за согласие публичных должностных лиц взять взятку в ответ на провокацию. Устраивать провокации должны под контролем специальные подразделения с применением видеofиксации. Ответственность чиновников, попавшихся на провокацию, — дисквалификация по решению суда.

Следует отдавать отчет 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 оправдано.

Защита заявителя о коррупции

Напрямую меры по защите заявителей о коррупции предусмотрены только в пункте 21 Указа Президента РФ от 02.04.2013 № 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, что указанных мер, а также положений Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 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.

Реформа госзакупок

В 2015 году в системе госзаказа было размещено свыше трех миллионов извещений о закупках на общую сумму 6,453 трлн рублей. По данным Минэкономразвития, более 95% закупок субъектов по Федеральному закону от 18.07.2011 № 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 антикор-

рупционной 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, 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 приема 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.

В настоящее время компании с минимальным уставным капиталом и сомнительной репутацией, принадлежащие в то же время офшорам, повсеместно участвуют в огромных по масштабам закупках. Денежные средства бесконтрольно, при полном попустительстве заинтересованной власти уводятся за рубеж. При этом установить, кто именно владеет организацией из-за границы, затруднительно даже для государства, не говоря уже об обществе.

Необходимо воспрепятствовать оттоку денежных средств по коррупционным схемам в ряд стран «офшорной зоны». К таким странам относятся Андорра, Кипр, Канарские острова, Британские Виргинские острова, микросоциалства Полинезии и многие другие. Всего, согласно позиции Минфина, — 42 страны. Эти страны используются для «отмывания» денег и надёжного хранения их за рубежом, где возможности контроля над компаниями сведены к минимуму.

К участию в торгах не должны допускаться организации, уставный капитал которых полностью или частично принадлежит иностранным гражданам и юридическим лицам стран офшорной зоны. Такие компании, а также те, что имели ранее офшорное влияние, необходимо обязать представлять дополнительные сведения о себе, в том числе информацию о конечных бенефициарах таких компаний. Подобную информацию нужно также вывести из-под действия законодательства о защите персональных данных и сделать публичной, чтобы гражданское общество могло отслеживать, куда ведут финансовые потоки государства.

Кроме того, необходимо установить условия для участников торгов, связанные с наличием определённого уставного капитала, если цена торгов превышает фиксированные крупные суммы, и установить условие участия в крупных торгах только организаций, зарегистрированных не позднее года до размещения извещения о проведении закупки.

Организации, осуществляющие гражданский контроль в сфере закупок, должны получить дополнительные полномочия направлять

обязательные к ответу запросы участникам торгов через официальный сайт закупок, получить право требовать раскрытия информации о бенефициарах и осуществлять мониторинг исполнения государственных контрактов.

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

Реформа контролирующих органов

Огромное количество разрозненных контрольных, проверяющих и надзорных инстанций приводится в систему путем создания Единой инспекции обеспечения безопасности жизнедеятельности. Вводится новый принцип оценки контролирующих органов: не по числу собранных штрафов, а по количеству устраненных правонарушений. Ответственность возникает только за сознательное нарушение, а не за допущенную ошибку. Составлению протокола предшествует предписание об устранении нарушения. Предусматривается право обжаловать предписание как в вышестоящую организацию, так и в судебном порядке.

Ликвидация взяток на дорогах

Исходя из того, что сотрудники делятся взятками со своим начальством, руководство ГИБДД должно быть сменено вплоть до начальников отделов и командиров полков и батальонов. Незапятанные руководители ГИБДД могут продолжить работу в других правоохранительных структурах. На эти должности из кадрового резерва набираются лица без опыта работы в ГИБДД. Рядовой сотрудник должен получать зарплату размером не менее 35 тыс. рублей.

Машины ГИБДД оборудуются видеорегистраторами.

Вводится четкий регламент взаимодействия полицейского и водителей. Нарушение регламента — например, отсутствие бейджика с фамилией, отказ представиться, слишком долгое составление протокола, составление протокола вне обзора видеорегистратора и т.д. — влечет увольнение.

Основаниями для увольнения на основании судебного решения является подозрение в коррупционном поведении, основанное на аудио- и других доказательствах. Например, сотрудник намекает, что «вопрос можно решить по-другому».

Создается спецподразделение по выявлению взяточников. Его сотрудники должны провоцировать полицейских на получение взятки. Сотрудник, поддавшийся на провокацию, подлежит увольнению.

Одновременно осуществляется либерализация законодательства о нарушениях на дорогах. На переходный период вводится «балльная система», предусматривающая лишение прав только за несколько нарушений. Она не должна распространяться на вождение в нетрезвом виде при малой дозе алкоголя в крови, превышение скорости, другие незначительные нарушения. Иначе после победы над коррупцией значительная часть водителей будет лишена прав.

Заключение

Необходимость комплексного подхода

Перечисленные выше меры не претендуют на исчерпывающую полноту. Самое главное, что я хотел подчеркнуть, — это императив комплексного подхода в противодействии коррупции. Отдельно взятые меры из арсенала уголовных наказаний не дадут ничего. Коррупция представляет собой сложное и многомерное явление в любой стране, а в России — особенно. Природа же сложных систем такова, что любое простое решение или действие, направленное против них, приводит только к их усилению.

В заключение я хочу еще раз подчеркнуть, что для реализации программы противодействия коррупции должна иметь место политическая воля. Тот факт, что сегодня такая воля отсутствует у руководителей нашего государства, — не повод предаваться отчаянию и опускать руки. Самое важное, чтобы эта воля не угасла в нас — гражданах России. Во мне и той команде, которая помогала мне писать эту книгу, в той партии, к которой все мы принадлежим, в наших сторонниках и шире — в том гражданском обществе, которым мы все являемся. Если во всех нас сохраняется эта воля, то у российской коррупции нет шансов на вечное существование. Рано или поздно, но мы ее победим.

Сергей Сергеевич МИТРОХИН



Председатель Московского регионального отделения партии ЯБЛОКО. Кандидат политических наук, автор нескольких сотен публикаций в России и за рубежом.

Руководитель Центра антикоррупционной политики партии.

Родился в 1963 г. в Москве.

В 1985 г. закончил Московский государственный педагогический институт им. Ленина. Кандидат политических наук.

1987—1991 гг. — участник неформального движения, один из основателей и авторов первой в России независимой газеты «Хронограф».

1990—1995 гг. — заместитель директора Института гуманитарно-политических исследований.

В 1991 г. участвовал в защите Белого дома.

1994—2003 гг. — депутат Государственной Думы (фракция «ЯБЛОКО»), Заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления.

В 2003 г. Указом Президента России был назначен членом Комиссии по контролю за ввозом в Россию отработанного ядерного топлива иностранного происхождения.

Баллотировался в депутаты от Бабушкинского избирательного округа № 192. В результате фальсификации занял второе место с минимальным отрывом от «победившего» С. Широкова, несмотря на это продолжил активную работу по оказанию помощи жителям округа.

В 2004 г. создал и возглавил Комитет защиты москвичей.

2005—2009 гг. — депутат Московской городской думы, лидер объединенного списка демократов с участием представителей СПС председатель фракции «ЯБЛОКО».

2008—2015 гг. — председатель Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО».

2013 г. — Кандидат в мэры г. Москвы.

2016 г. — кандидат в депутаты Государственной Думы по 196-му Бабушкинскому округу г. Москвы

НЕКОТОРЫЕ ФАКТЫ ИЗ БИОГРАФИИ СЕРГЕЯ МИТРОХИНА

Что сделал Сергей Митрохин:

ДЛЯ РОССИИ

2003 г. Сорвал планы Правительства по 1) приватизации российских заповедников и национальных парков; 2) принудительному введению повременной оплаты за телефонные переговоры.

2010 г. Добился принятия Правительством РФ решения, обязывающего монополистов с 2010 г. публиковать информацию в Интернете.

2010 г. Инициировал первую в России проверку деклараций о доходах и имуществе депутатов Государственной Думы. В результате в ГД и СФ были созданы специальные комиссии, проводящие антикоррупционные проверки депутатов. Эта проверка стоила поста Председателю ГД Борису Грызлову.

2012 г. Инициировал общественную инспекцию незаконной дачи зятя министра обороны Сердюкова рядом с Анапой за полгода до начала дела «Оборонсервиса». В 2016 г. дача и ее территория на берегу моря возвращены государству.

Инспекция дачи зятя Министра обороны

2016 г. Добился поддержки Правительством РФ моего предложения об ограничении стоимости автомобилей, арендуемых для нужд чиновников.

ДЛЯ МОСКВЫ

2006–2009 гг. МОСГОРДУМА

Добился:

1) принятия решений Правительства Москвы об отказе от планов вырубki и застройки ряда скверов, парков и охранных зон: Сиреневый и Яблоневоый сады, парк Битцевский и Садовники;

«Уважаемый С.С. Митрохин! Жильцы дома № 8 по Щелковскому шоссе благодарят Вас за сохранение в районе единственной зеленой зоны отдыха — Сиреней сад». Из обращения жителей.

2) отмены строительства 20 вызывавших протесты жителей «народных» гаражей;

3) сокращения расходов ненужные москвичам проекты (санаторий для чиновников на Мертвом море, коммерческие предприятия в других регионах и др.);

4) устранения в законе лазейки, позволяющие переселять граждан без учета района проживания при сносе старых домов. В итоге действует норма, обязывающая предоставлять помещения в том же либо сопредельном районе.

5) срыва планов строительства парламентского центра на месте стадиона «Красная Пресня».

6) спасения от сноса нескольких десятков объектов малого бизнеса
http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2016/02/09_3

2007 г. Принятия постановления № 714 о запрете точечных застроек. В общей сложности мною в Москве остановлено около 100 застроек.

2008 г. Отказа от монетизации жилищно-коммунальных льгот в Москве, которую чиновники хотели провести в условиях кризиса и высокой инфляции.

2009 г. Добился:

1) принятия поправок в Градостроительный кодекс Москвы, которые закрепили право граждан на своевременное получение информации о начале строительства (через информационные щиты) и сделали публичные слушания более эффективным инструментом отстаивания интересов жителей;

2) отставки префекта СЗАО В. Козлова в связи с многочисленными махинациями в градостроительной сфере и захватом в собственность части природной территории «Долина реки Сходня»;

3) сокращения количества и объема корректировок (урезания с целью хозяйственного использования) природных зон и запрещения проводить корректировки, уменьшающие площадь парков;

2012 г. Добился полной разблокировки для доступа граждан первого исторического пляжа Серебряного Бора на Щукинской косе Москвы-реки. После наших инспекций власти демонтировали забор с колючей проволокой, ограждавший пляж.

Демонтаж забора на Первом пляже Серебряного Бора

2012 г. Остановил затратные для бюджета и бессмысленные реконструкции Комсомольского и Ленинского проспектов.

2013 г. По словам главы Департамента по конкурентной политике Г. Дегтева, «у КПРФ и «Справедливой России» за 2,5 года было по 10 обращений в ФАС, «ЯБЛОКО» провело более серьезную работу — 60 жалоб, и только семь из них не достигли цели. «Принятые решения помогли не допустить неэффективного израсходования более 800 млн руб.», — похвалил в эфире Вести-FM Сергея Митрохина господин Дегтев» (Коммерсант.ру, 25.07.2013)

2014 г. Добился отказа от планов строительства Парламентского центра в парке «Москворецкий» (Мневниковская пойма).

Для районов Бабушкинского округа

В целом:

2007 г. Срыв планов строительства магазина «Икея» в охранной зоне Лосиног Острова.

«Благодарю депутата фракции «ЯБЛОКО» Сергея Митрохина за помощь и участие в решении проблем парка». Марк Шапочкин, заместитель директора Национального парка «Лосиный остров».

2009 г. Срыв на публичных слушаниях затратного и вредного для природы проекта планировки Лосиног острова.

В Лосиноостровском районе:

2009 г. Остановил подготовительные работы на ул. Малыгина, дом 8 по незаконному строительству так называемого «народного гаража».
<http://old.mosyabloko.ru/archives/5796>

В Ярославском районе

2006 г. Срыв незаконного расширения парковки компании «Рольф» по ул. Дудинка, дом 1 и добился возбуждения уголовного дела по факту вырубки, а от главы Управы «Ярославский» - обещания восстановить вырубленный на этом месте сквер;

В районе Свиблово

2013 г. Выявил коррупционную схему с участием ФСО в проектировании и строительстве жилых домов с административными помещениями и физкультурно-оздоровительным комплексом по адресам: ул. Коминтерна, вл. 28, ул. Искры, вл. 3 и проезд Нансена, вл. 7, которые предназначались для сотрудников ФСО, но были реализованы компанией «ИНТЕРКОМ».

В районе Останкино

2009—2013 гг. Добился сноса в парке Останкино 42 незаконных построек, включая кафе, административные здания и бани для чиновников.

2015 г. Добился отмены проекта сверхплотной высотной застройки бывшей территории завода «Калибр».

2016 г. Оспорил на общественных слушаниях планы застройки Останкинского парка со стороны телецентра.

Снесенные незаконные постройки в парке Останкине. Здесь находилась элитная баня, вход на которую для обычных посетителей парка был закрыт.

В районе Богородское

2013 г. Проинспектировал парк Лосиный остров, после чего было возбуждено 18 административных дел в отношении фирм, уничтожающих национальный парк. Добился ликвидации незаконных сооружений

в парке Лосиный остров, в т.ч. шашлычной-самоотоя «У Яузы» на входе в парк со стороны ул. Богатырский мост.

В Алексеевском районе

2009 г. Срыв проекта фирмы «КРОСТ» по возведению многоэтажного элитного комплекса с нежилыми помещениями и подземным паркингом по адресу Проспект мира, вл. 83.

В районе Сокольники

2004 г. Впервые в Москве остановил точечную застройку на Егерской улице, д. 5.

<http://www.newsru.com/russia/08aug2003/draka.html>

<http://www.newsru.com/russia/08aug2003/draka.html>