



Центр
антикоррупционной
политики
партии «Яблоко»

А. В. Карнаухов
А. В. Чумаков

ДЕЛО ПРИНЦИПА

Антикоррупционная программа
кандидата на выборах
Президента России 2018
Григория Явлинского

Москва
2018

УДК 128.185:324(470)
ББК 66.3(2Рос),123
К24

Карнаухов А.В., Чумаков А.В.

Дело принципа. Антикоррупционная программа кандидата на выборах Президента России 2018 / под общ. ред. Явлинского Г.А. – М.: РОДП «ЯБЛОКО», 2018. – 12 стр. + цв. обл

ISBN 978-5-4399-0066-4

Эта программа посвящена главной угрозе национальной безопасности России – коррупции. Она разработана в 2018 году в ходе кампании Григория Явлинского на выборах Президента России. В программе подробно и доступно описан механизм противодействия коррупции. От причин и последствий коррупции до конкретных профессиональных решений. Рассчитана на широкий круг читателей.



Центр
антикоррупционной
политики
партии «Яблоко»

Справка:

Центр антикоррупционной политики партии «ЯБЛОКО» создан в апреле 2011 года. Центр призван воздействовать на политику государства для устранения коррупции на уровне законодательства.

Сотрудники Центра проводят гражданские расследования и готовят аналитические материалы для повышения эффективности государства, сохранения средств бюджета, отставки и юридической ответственности коррумпированных чиновников.

Центр осуществляет мониторинг торгов, ведёт поиск конфликта интересов, выявляет клановые связи и случаи незаконного обогащения чиновников, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных актов, разрабатывает рекомендации и законодательные инициативы.

Состав:

Сергей Митрохин, руководитель Центра антикоррупционной политики.

Алексей Карнаухов, заместитель руководителя Центра антикоррупционной политики.

Алексей Чумаков, юрист Центра антикоррупционной политики

ISBN 978-5-4399-0066-4



© Партия «ЯБЛОКО»

СОДЕРЖАНИЕ

Зачем нужна эта программа?	5
Почему Россия так коррумпирована?	5
Чем грозит коррупция обществу?	5
Преграда к развитию экономики.....	6
Рост цен.....	6
Падение инвестиций и отток капитала.....	6
Подмена права	6
Кто может справиться с коррупцией?	7
Какие меры нужны в первую очередь?	7
Смена федерального руководства	7
Административная реформа	8
Экспертиза законодательства.....	9
Повышение прозрачности государства	9
Система сдержек и противовесов.....	10
Гарантии гражданского контроля	10
Запуск неработающих институтов.....	10
Реформа системы торгов.....	11
Защита заявителей о коррупции.....	11
Международное сотрудничество	12
Заключение	13

Зачем нужна эта программа?

В России коррупция – суть системы. В этом главное отличие нашей страны от большинства зарубежных стран. В Западной Европе взятки, раздача должностей родственникам, незаконное обогащение – исключения из правила. В России – и есть правило.

Каждый житель России участвует в коррупции помимо своей воли: “откаты” заложены в цены на лекарства, бензин, квартиры. Система стала беспринципной – построенной на личной выгоде чиновников вопреки интересам общества. Коррупция выросла из бандитской приватизации 90-ых и привела к полному захвату государства.

Противодействие коррупции – обязанность Президента. Поэтому так важна продуманная программа действий на посту главы государства. Без неё любые заявления остаются фикцией. Эта программа – реальный план на будущее. Альтернативная политика государства, которую можно и нужно воплотить в жизнь.

Почему Россия так коррумпирована?

Основой и гарантом устойчивости коррупционной системы в России является Владимир Путин и его ближайшее окружение. Друзья Путина получают триллионы рублей госзаказа, зарабатывают на дорожных сборах “Платон”, выводят миллиарды долларов за рубеж. Коррупция элит – главная угроза национальной безопасности. Поэтому смена Президента – первоочередная задача для России. Противодействие коррупции должно быть делом принципа.

Но мало отправить чиновников в отставку. Чтобы снизить коррупцию, нужны три главных механизма: регулярная смена публичной власти, независимый суд, свободные СМИ. Вместо стихийных реформ нужна продуманная политика на будущее.

Чем грозит коррупция обществу?

В России коррупция приняла форму захвата государства. Отдельные персоны полностью управляют системой принятия публичных решений в стране в своих интересах. Такой уровень коррупции делает нашу страну отсталой периферийной экономикой. Снижение коррупции до приемлемого уровня – вопрос национальной безопасности. Сохранения России в будущем как сильного единого государства.

Сейчас коррупция влечёт для всех граждан тяжёлые последствия.

Преграда к развитию экономики

Коррупция тормозит любое развитие экономики – взятки увеличивают издержки компаний и создают препятствия для стартапов при выходе на рынок. В 2012 году участники строительного рынка оценивали сумму взяток 20-50 % от стоимости инвестиционных проектов. По данным Торгово-промышленной палаты за прошлый год, 80 % предпринимателей в малом бизнесе сталкивались с коррупцией в течение полугода до опроса. Свободное малое предпринимательство и экономический рост в таких условиях почти невозможны.

Рост цен

Расходы на взятки или узаконенную ренту закладываются в бюджет компаний и конечную продукцию. Так действует система дорожных сборов с владельцев грузовиков “Платон” – расходы на покрытие бессмысленного сбора несут потребители. Сам сбор служит рентой для сына друга Путина Игоря Ротенберга и ряда других лиц, связанных с публичной властью. Концессия на создание системы отдана их компании без торгов Правительством России. В результате транспортные издержки для некоторых компаний выросли в два раза, себестоимость перевозок – на 4-8 %. В итоге бремя ренты несут на себе все потребители товаров.

Падение инвестиций и отток капитала

Коррупция снижает привлекательность российских рынков для инвестиций из-за рубежа, приводит к оттоку капитала. Расследование Новой газеты “Ландромат” показало, что с 2011 по 2014 годы из России было выведено 700 млрд руб. Деньги отмывались через суды Молдавии. По оценкам проф. Колумбийского университета Джеймса Генри, из России в офшоры к 2014 году было выведено 1,3 млрд долларов. Отток денег из экономики ведёт к её стагнации и упадку.

Подмена права

Коррупция подменяет правовые институты. По опросу Левада-центра в 2017 году, 79% респондентов считали, что государство в России поражено коррупцией. Такие оценки выдают вовлечённость людей в коррупцию – избежать её практически невозможно. В Западной Европе коррупция – исключение из правила, в России и есть правило. Но теневой коррупционный рынок всегда хуже и неэффективнее любой правовой системы. Он провоцирует рост организованной преступности и не даёт никаких гарантий его участникам.

Кто может справиться с коррупцией?

Карательный механизм государства сам по себе не способен снизить коррупцию. В отсутствие независимого внешнего контроля – СМИ и некоммерческих организаций он бесполезен. Граждане, их объединения могут и уже играют существенную роль в снижении коррумпированности государства. Должны быть устранены препятствия их работе. Поэтому в программе гражданскому контролю отводится важная роль.

Расследования гражданских активистов, журналистов, некоммерческих организаций служат главной долгосрочной цели – созданию в России института политической репутации. Без этого института любые граждане на публичных должностях смогут безнаказанно совершать коррупционные преступления.

Занятие коррупцией должно быть предельно рискованным для чиновника. Тогда отпадут стимулы к коррупции. Задача нового Президента России – создать систему превентивных мер против коррупции на уровне законодательства.

Какие меры нужны в первую очередь?

Вот основные меры против коррупции:

- смена федерального руководства,
- административная реформа,
- экспертиза законодательства,
- повышение прозрачности государства,
- установление системы сдержек и противовесов,
- гарантии гражданского контроля,
- запуск неработающих институтов,
- реформа системы торгов,
- защита заявителей о коррупции,
- международное сотрудничество и борьба с офшорами.

Есть множество других шагов – по видам коррупции, по уровню, по категориям чиновников. Но без перечисленных мер установление правового режима в стране невозможно. Эти меры направлены на смысловые узлы коррупции – главные “болевы точки” системы. Начало – обновление кадров.

Смена федерального руководства

Первым шагом на посту Президента должно быть изменение состава совета по противодействию коррупции при Президенте и отставки. Многие высокопоставленные чиновники дискредитировали себя: генпрокурор, директор ФСБ, глава МВД и другие. Они будут уволены. Состав и принцип формирования совета будут изменены. Для этого нужны поправки в Указ Президента РФ от 28.07.2012 N 1060.

В новом совете на паритетных основах должны участвовать представители профильных некоммерческих организаций, учёные, журналисты. Обновлённый совет с участием Президента должен подготовить дорожную карту реформ в сфере противодействия коррупции. Такой совет станет федеральным методическим центром по противодействию коррупции.

Создавать специальный госорган по борьбе с коррупцией нет смысла. Зарубежные исследования показали неэффективность такой меры.¹

Будут проведены отставки публичных должностных лиц в подчинении Президента, подозреваемых в коррупции. Гражданские и журналистские расследования станут основанием для разбирательств по каждому лицу. По результатам гласных слушаний в совете при Президенте материалы на бывших госслужащих передаются в правоохранительные органы. К этому времени руководство таких органов должно быть обновлено.

Правоохранителям будет дано поручение провести расследования по всем резонансным делам. Если незаконное обогащение будет доказано, преступно нажитое имущество должно быть конфисковано. Ранг чиновника не будет иметь значения – закон должен действовать одинаково для всех. Чтобы практика стала системной, нужен следующий шаг – административная реформа.

Административная реформа

В Госдуму вносится законопроект о едином понятии “публичное должностное лицо” (ПДЛ). Требования вводятся по Конвенции ООН против коррупции. Законопроект нужен, чтобы все чиновники были равны перед законом. Меняется декларирование доходов, расходов, имущества ПДЛ: публикация сведений о родственниках (фамилии, имена, годы рождения), раскрытие данных на совершеннолетних детей и бывших супруг(ов) ПДЛ, раскрытие сведений об акциях предприятий в собственности, о передаче имущества в доверительное управление, о владении дорогостоящими предметами искусства и ювелирными украшениями.

Происходит отказ от фаворитизма при распределении должностей: вводятся принципы меритократии. Отбор в правоохранительные органы должен проводиться через квалификационные экзамены по аналогии с адвокатурой и судами. Материалы экзамена должны быть обезличены – члены комиссии не знают, чьи ответы они оценивают. Обратное, экзаменуемый не знает, кто изучает его ответы. Комиссия создается в другом субъекте или в Москве. Взаимодействие происходит через специальные электронные сервисы с возможностью независимой проверки. Для этого нужны комплексные поправки в ФЗ от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской служ-

¹ См, например, Jordan Gans-Morse, Mariana Borges, Alexey Makarin, Theresa Mannah-Blankson, Andre Nickow, Dong Zhang, Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works, World Development, Volume 105, 2018

бе Российской Федерации», ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре", подзаконные нормативные акты.

Экспертиза законодательства

В России узаконены коррупционные практики, поэтому нужна антикоррупционная экспертиза законодательства. Перед экспертизой стоят три задачи – снизить административные издержки, устранить трудновыполнимые требования и выявить нормы, введённые в частных интересах элиты. Параллельно изменяется порядок экспертизы через повышение статуса независимых экспертов.

Предлагаются поправки в ФЗ от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" – открытие доступа учёных и аспирантов к экспертизам, обязательный мотивированный ответ на экспертизы, квалификационный экзамен для экспертов, меры поощрения экспертов, обязательная публичная отчётность Минюста.

Повышение прозрачности государства

Предлагается пакет поправок в законодательство о раскрытии информации. Бюджеты всех уровней должны быть доступны и понятны гражданам. Все публичные реестры должны быть открыты. Реестр имущества (ЕГРП), водного транспорта, воздушных судов – без исключений. Предлагается отмена ФЗ от 01.07.2017 N 148-ФЗ о засекречивании данных на недвижимость лиц под государственной ФСО.

Также готовятся поправки в ФЗ от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», чтобы исключить отказы в доступе граждан к информации.

Президентские поправки в ФЗ от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных» должны гарантировать открытость данных о публичных персонах. В дилемме между защитой частной жизни должностных лиц и прозрачностью их работы приоритет должен отдаваться прозрачности.

Реестры акционеров непубличных акционерных обществ должны предоставляться по запросам общественников.

Предлагается законопроект "О лоббизме". По нему система лоббизма на всех уровнях публичной власти должна быть прозрачной и подотчётной гражданскому контролю. Должны публиковаться обезличенные запросы депутатов и статистика по ним. Каждый депутат должен декларировать заинтересованные фирмы в своём окружении.

Без внесения поправок в законы будут изменены требования на уровне указов в пределах компетенции Президента. Но некоторые меры необходимо отстаивать на законодательном уровне. Важный пример – система сдержек и противовесов.

Система сдержек и противовесов

В России искусственно ослаблена представительная власть – у депутатов всех уровней почти нет полномочий по контролю за исполнительной властью. Будут предложены изменения законодательства с гарантиями парламентского контроля и усилением полномочий депутатов. Местное самоуправление получит возможность проводить контрольные проверки. Оценивать работу полиции, пожарной службы, поликлиник, организаций ЖКХ. Продвижение по службе и отставка чиновников будут зависеть от оценки депутатов. Такая же система должна быть выстроена на каждом уровне публичной власти. Будет проще вести парламентские расследования.

Гарантии гражданского контроля

Предлагаются поправки в ФЗ от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» – расширение списка субъектов контроля, их полномочий, гарантий реагирования властей на их обращения. В Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации» предлагаются поправки о гарантиях защиты журналистов. На уровне распоряжений Президента будет дано указание подчинённым силовым ведомствам с особой тщательностью подходить к запросам ведущих масс-медиа и других субъектов общественного контроля. В ведомственные инструкции вносятся изменения, которые исключают вмешательство в работу журналистов и профильных НКО.

Некоторые специальные антикоррупционные механизмы должны быть перезапущены.

Запуск неработающих институтов

Например, порядка урегулирования конфликта интересов. Сейчас конфликт интересов высокопоставленных ПДЛ кулуарно рассматривается администрацией Президента. Комиссии по урегулированию конфликта интересов создаются внутри госорганов – чиновники контролируют сами себя. Отсутствует общеобязательная методика рассмотрения конфликта интересов. Такая практика будет исключена. Будут изменены Указы Президента, например Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821. Введён институт независимой комиссии при органе общественного контроля. Рассмотрение конфликта интересов будет публичным. С помощью Указов Президента будет обеспечено раскрытие антикоррупционных деклараций всех федеральных госслужащих на руководящих должностях. Сейчас для министерства иностранных дел, ФСБ и СВР сделаны исключения.

Необходимы также поправки в ФЗ от 03.12.2012 N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и

иных лиц их доходам». Профильные НКО и политические партии должны получить возможность инициировать проверки на незаконное обогащение. Прокуратуре дано поручение наладить проверку на незаконное обогащение по заявлениям масс-медиа с публичной отчётностью по таким проверкам. Через изменение ведомственных инструкций будут исключены необоснованные отказы в проверках на незаконное обогащение.

Реформа системы торгов

Госзакупки и торги по продаже публичной собственности нужно сделать прозрачными и конкурентными. Все госзаказчики – и компании, и учреждения – нужно привести к единым жёстким требованиям. Необходимо установить единые формы закупок и процедуры их проведения. Компании наравне с учреждениями должны обосновывать начальную цену и цели закупок, раскрывать документы, ограничивать закупки роскоши.

Закупки должны быть открытыми и конкурентными. Нужно сократить три наиболее коррупционные формы тендеров: под грифом гостайны, у единственного поставщика, с ограниченным участием. Для этого предлагаются поправки в ФЗ от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В протоколах должны публиковаться конечные владельцы фирм-участников.

Нужно исключить выбор подрядчика до начала закупки. Для этого ввести в законодательство понятие “фиктивная закупка”: конкурсы или аукционы, где чиновники заранее договорились с подрядчиком. Такие тендеры только имитируют правовые процедуры – доступ для новых фирм закрыт. Фиктивные закупки должны считаться отдельным преступлением.

Особое внимание отводится борьбе с картелями – сговором поставщиков. Законодательно ужесточается наказание за картели. В особенности связанные с чиновниками. Устраняются основания для ухода фирм от ответственности.

Защита заявителей о коррупции

Заявители о коррупции должны быть защищены в соответствии со статьёй 33 Конвенции ООН “О противодействии коррупции”. До сих пор такая защита не установлена: законопроекты о защите заявителей не приняты. Действует только пункт 21 Указа Президента РФ от 02.04.2013 N 309 – он запрещает налагать взыскания на чиновников и гарантирует бесплатную юридическую помощь. Таких мер недостаточно. Необходим специальный закон о защите заявителя. По нему нужно:

- гарантировать защиту ученикам (студентам), пациентам медучреждений, близким родственникам заявителей;
- ввести защиту от репрессий: например, принудительного лечения;
- обязать прокурора участвовать в рассмотрении заявлений о коррупции;

- установить обязанность госслужащих сообщать о преступлениях коллег;
- ввести открытую статистику сообщений.

Отдельные поправки предлагаются в уголовное законодательство. Должна быть установлена уголовная ответственность за нарушение прав заявителей и разглашение их персональных данных. Должны рассматриваться анонимные сообщения о коррупции по ч. 2 ст. 13 Конвенции ООН против коррупции.

Без принятия специального закона будет дополнен Указ Президента РФ от 02.04.2013 N 309. Правоохранительные органы получают инструкции о защите заявителя – эта мера нужна, чтобы в законодательстве был конкретный правовой механизм защиты заявителя.

Международное сотрудничество

Необходимо ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию². Конвенция предусматривает подачу исков для полного возмещения ущерба от коррупции.

Важно, чтобы 20 статья Конвенции ООН против коррупции наконец заработала в России. Вместо неё в стране действует ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 N 230-ФЗ. Закон работает плохо: сообщать о незаконном обогащении могут не все. Например, не могут региональные журналисты и общественные организации.

За первое полугодие 2016 года прокуратура рассмотрела 150 случаев незаконного обогащения³, из них только 14 случаев доведено до суда: удовлетворено 4 иска на сумму 17 миллионов рублей. Это значит, что институт борьбы с незаконным обогащением почти не работает.

Правоохранительным органам будет поручено разработать методику по международному сотрудничеству. Две основных цели сотрудничества: получение информации о зарубежных счетах публичных должностных лиц и возврат незаконно приобретенного имущества.

Генпрокуратура получит инструкцию по реагированию на заявления о незаконном обогащении чиновников. Россия должна принять участие в инициативах по созданию реестра конечных бенефициаров. Будет сформирован национальный реестр конечных бенефициаров.

Фирмы с неизвестными владельцами в офшорных зонах попадут под санкции. Им будет запрещено участие в торгах и госзакупках. С ними не будут заключаться инвестиционные соглашения и концессии. Не будут создаваться совместные с государством компании.

² «Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999)

³ О практике реализации прокурорами полномочий по контролю за расходами чиновников // Официальный сайт Генпрокуратуры России. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1127077/>

Заключение

Отдельные положения этой программы были отражены в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы. Так, в план включено обоснование начальной цены закупок госкомпаниями. Созданы препятствия для фирм, чьи конечные владельцы находятся в офшорных зонах. Но национальный план фрагментарен и не затрагивает главных проблем.

Государство создаёт иллюзию борьбы с коррупцией. Бессмысленно одновременно засекречивать закупки госкомпаний и говорить об ужесточении к ним требований. Объявлять борьбу с коррупцией в госзакупках, но отдавать без торгов контракты клиентеле власти. Приказывать прокуратуре разобратся с незаконным обогащением и закрывать глаза на отмывание денег высокопоставленными чиновниками. Мы живём в условиях иллюзии, в которую нас усиленно заставляют поверить.

В принятом национальном плане нет главного: системных предпосылок снижения коррупции. Поэтому принципы права не действуют: либо закон равен для всех, либо это не закон вовсе, а произвол силы. И только сами граждане своим ежедневным выбором, своими голосами и неприятием бесправия могут сделать противодействие коррупции делом принципа.



Центр
антикоррупционной
политики
партии «Яблоко»