

КАК ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ В РОССИИ: 70 ШАГОВ



Авторы

Эксперты «Трансперенси Интернешнл - Р»

А. Автонагов, А. Вавилов, Е. Петрова, М. Логвинова,

Г. Машанов, И. Сергеев, И. Соколова, С. Тельнова.

Под редакцией специалиста по юридическим вопросам

«Трансперенси Интернешнл - Р» Г. Машанова.

Контекст и структура доклада

Работа по противодействию коррупции в России вызывает вопросы: последние 8 лет наша страна находится в районе 130 места из 180 возможных в Индексе восприятия коррупции (Corruption Perception Index Transparency International). Главная причина стагнации в индексе – отсутствие системных антикоррупционных реформ, направленных на искоренение предпосылок для коррупции, борьбы с ней и ликвидации её последствий.

Сложности начинаются на уровне нормативных правовых актов. Их очень много, они запутанные, написаны нечитаемым канцеляритом¹ и зачастую противоречат друг другу, часто архаичны (к примеру, до сих пор не существует закреплённых в одном акте единых требований к подаче антикоррупционных деклараций, их централизованной проверке и публикации).

Бодрое развитие антикоррупционного регулирования происходило в 2008–2011 гг. В последующие десять лет заметных изменений в государственной антикоррупционной системе, её инструментах не случалось. Всё это вкупе с низкой политической конкуренцией – то есть низкой конкуренцией идей в публичной сфере – привело к отсутствию прогресса в части противодействия коррупции. Множество точечных изменений, а также демонстративных уголовных дел в отношении коррупционеров не меняют общей ситуации:

уголовному преследованию подвергаются всё больше должностных лиц, но все знают, что среди элиты есть «неприкасаемые» – говорить о неотвратимости наказания не приходится.

Получается, что борьба с коррупцией идёт – а результата в общем-то нет. И понятно почему: нужно не только сажать коррупционеров, но и заниматься профилактикой коррупции, а также ликвидацией её последствий – то есть заниматься стратегическим противодействием коррупции. Низкий интерес властей к стратегическим действиям в этой сфере наглядно показывает ситуация с двухлетними национальными планами противодействия коррупции, которые издаёт президент с 2008 г.: если раньше они выходили заблаговременно, то текущий национальный план закончился ещё в декабре 2020 г. – а нового нет до сих пор (май 2021 г.).

Опросы общественного мнения² меж тем показывают, что в обществе есть огромный запрос на справедливость, что выражается в высоком количестве гражданских расследований и популярности политиков, использующих антикоррупционную риторику. Хотя уровень бытовой коррупции за последние 20 лет заметно снизился в том числе благодаря цифровизации, созданию центров госуслуг и усилению служебной дисциплины, в отдельных секторах (например, ГИБДД)

1 <https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html>

2 <https://fom.ru/TSennosti/14469>

она далека от преодоления, а на уровне верхушечной коррупции (например, распределения больших бюджетных денег) только усилилась. Будучи не самым рациональным собственником, государство плохо справляется с предотвращением вывода похищенных государственных средств за рубеж, а гражданское общество не имеет достаточных ресурсов, чтобы контролировать государство и заставить его выполнять свою работу.

В этой ситуации необходимы комплексные реформы, которые запустят механизмы очищения государства, бизнеса и общества от пронизывающей коррупции. Данный доклад не затрагивает вопросы конституционной и судебной реформы, изменений в сфере местного самоуправления: каждое из перечисленных направлений связано с антикоррупцией, но требует отдельно проработанной реформы. В этом исследовании мы постарались собрать именно те реформы, которые можно проводить без оглядки на другие сферы и получить достаточный результат. Другое дело, что и предложенные нами преобразования сами по себе поднимут вопросы о балансе ветвей власти, бюджетной самостоятельности регионов, независимости судей и др. Обеспечение принципов честности/неподкупности в системе публичной власти (*integrity*), заметное снижение в ней уровня коррупции улучшит и все остальные государственные и общественные институты.

Наше исследование состоит из 13 разделов, каждый из которых касается отдельного управленческого института. Содержательная часть исследования характеризует каждый из 13 институтов как отдельное направление антикоррупционной реформы. 13 институтов – 70 шагов против коррупции. Для каждого института вы найдёте пред-

ложения о конкретных антикоррупционных преобразованиях. В некоторых разделах они разбиты на три типа: краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Международный опыт антикоррупционного реформирования показывает, что краткосрочные реформы, как правило, можно провести в течение 12 месяцев с открытия окна возможностей (избрания нового президента, формирования коалиционного правительства и др.)³. Такие реформы при правильном проведении дают быстрый результат и укрепляют доверие общества к антикоррупционной политике властей, а также открывают возможность среднесрочных и долгосрочных антикоррупционных изменений.

Среднесрочные реформы предлагается ориентировать на срок от трёх до пяти лет с момента открытия окна возможностей. Они заложат основу необратимости изменений, позволят трансформировать общественную среду и институты.

Долгосрочные реформы потребуют 5–10 лет. Такие реформы обеспечивают системную трансформацию государства и общества и влияют на изменение поведения людей в масштабах поколений.

Чтобы описать изменения антикоррупционной системы России, недостаточно лишь текста этой работы. Она служит ориентиром, дорожной картой, общим планом – куда двигаться, как именно и в каком темпе. Мы надеемся, что описанные в этом тексте реформы (идеи некоторых общеприняты среди антикоррупционных исследователей, а некоторые вызывают большие споры) внесут свой вклад в дискуссию о направлении дальнейшего развития России.

3 <https://ti-ukraine.org/news/khose-uhas-dlia-reform-ostalos-ochen-nebolshoe-okno-vozmozhnosti/>

Требования к реформам

Все описанные ниже реформы возможны в России лишь при таких условиях:

- 2/3 парламента страны – монобольшинство или правящая коалиция – поддерживает реформы;
- президент (в случае отсутствия поста – премьер-министр) поддерживает реформы;
- федеральное правительство сформировано монобольшинством или парламентской коалицией, поддерживающей реформы (включая силовые ведомства);
- 2/3 региональных парламентов поддерживают реформы.

Законодательная власть⁴

Для минимизации коррупции нужны качественные, проработанные правила игры, то есть нормы права. Чтя Конституцию, надо помнить, что всё же детально регламентируют такие правила игры федеральные законы. Сегодня самые значимые российские законы пишутся в Администрации президента РФ и в наиболее влиятельных структурах исполнительной власти (аппарат правительства РФ, Минфин, ФСБ). Это прямо противоречит демократическим основам государства – инициативы народных избранников имеют, как правило, очень мало шансов к прохождению. Законодательные инициативы должны рождаться у избираемых гражданами депутатов. Нужны ли в этой системе неизбираемые сенаторы – оставим в стороне. Сейчас очевидно, что федеральный парламент формируется через непрозрачную процедуру, которой сопутствуют коррупционные проявления. В парламент зачастую идут не столько зарабатывать политический капитал, сколько послушно голосовать за спускаемые сверху инициативы в обмен на финансовые и иные ресурсы, а также возможность заниматься узковедомственным лоббизмом⁵. Политики должны попадать в парламент на основе честных, открытых и прозрачных выборов. Законы должны быть

Такие идеальные условия, конечно, маловероятны. Отсутствие одного или нескольких оставляет возможность провести любые реформы из доклада. Однако усилий при этом нужно будет тратить заметно больше. Более того, благоприятный период для реализации всех условий для реформ едва ли продержится больше 6–12 месяцев – поэтому так важно соблюдать сроки проведения краткосрочных реформ. Они откроют дорогу к упорной и продолжительной борьбе за среднесрочные и долгосрочные реформы.

качественными и отвечать интересам общества. Лоббизм должен быть открытым для пристального общественного контроля. Финансируемые крупным бизнесом депутаты должны быть сбалансированы по-настоящему народными представителями, которые опираются на широкую народную поддержку и избираются в том числе за счет краудфандинга. Всё это позволит минимизировать коррупцию в законодательной власти.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

1. Сделайте финансирование политиков прозрачным

Принципы избирательного законодательства в целом оставим конституционалистам. Нас интересуют меры, направленные на финансовую прозрачность электорального процесса. Сегодня партии сдают довольно подробные финансовые отчёты в ЦИК РФ. Такие же отчёты сдают и кандидаты на выборах, пусть и менее прозрачные. На их основе многие журналисты писали материалы,

4 О политической реформе законодательной власти см. советы 9–15 из доклада «Как создать хорошую Конституцию» <https://reform.io/contents/uploads/2021/02/constitution-report-web.pdf>

5 <https://dumabingo.ru/about/>

иллюстрирующие несовершенство существующей модели финансирования политических субъектов. Мы видим, что многие партии, к примеру, используют фонды-прокладки для получения пожертвований⁶. Такая практика скрывает реальных доноров партий от граждан. Необходимо, чтобы раскрывались реальные крупные доноры партий, а не организации, стоящие последними в финансовой цепочке.

Разумеется, надо сделать оговорку: решение о повышении прозрачности финансирования политиков не может внедряться отдельно от других антикоррупционных и институциональных реформ, поскольку изменение только прозрачности финансирования политиков может быть использовано в качестве инструмента политического давления. Кроме того, нужно запретить выдавать партиям кредиты ниже уровня ключевой ставки ЦБ, чтобы не допускать обхода правил о предельном уровне пожертвований⁷.

Наконец, проверка финансирования партий политическим органом – ЦИК – не способствует её объективности. Такая проверка неизбежно становится предметом политических договорённостей, какие-либо серьезные нарушения в последние десятилетия ЦИК в отчётах партий не находил. Проверку финансовых отчётов нужно передать независимому агентству, которое будет свободно от политического влияния (см. раздел «Антикоррупционные органы»). Эта реформа может затянуться, что частично переведет её в ряд среднесрочных.

2. Минимизируйте использование админресурса

Сегодня широко распространено использование должностных полномочий для избрания на официальные посты. И это не только фальсификации при подсчёте голосов зависимыми от должностных лиц членами избиркомов. В предвыборный год депутат презентует детскую площадку. Губернатор открывает новый детский садик. Мэр рапортует об очередных отремонтированных дорогах. Всё это происходит формально в рамках освещения текущей работы должностных лиц и не нарушает агитационное регулирование. Не-

обходимо нормативно обязать отправлять в отпуск лиц, замещающих властные должности, как минимум за три месяца до выборов. Саму избирательную кампанию нужно начинать при этом минимум за шесть месяцев до дня голосования, чтобы обеспечивалась прозрачность всех расходов, производимых в этот период кандидатами и партиями – ведь сейчас можно спокойно вести открытую агитацию за четыре месяца до выборов без избирательных фондов и на неизвестные деньги. Использование админресурса должно влечь за собой снятие с выборов и судебное ограничение права быть избранным на 3–5 лет⁸.

3. Боритесь с покупкой мест в списках

В России пока мало обсуждается проблема подкупа избирателей. Но она неизбежно встанет в ситуации относительно честных выборов в конкурентной политической среде. Зато весьма актуальна проблема покупки проходных мест в партийных списках. Это можно решить, введя открытые списки. Их суть в том, что избиратель голосует не только за конкретную партию, но и за кандидата из списка партии. Таким образом кандидату всё равно нужно вести реальную избирательную кампанию и покупка места в списке теряет свой смысл, т.к. не гарантирует избрания.

4. Переформатируйте антикоррупционную экспертизу НПА, сделайте её обязательной для всех субъектов законодательной инициативы⁹

Как и оценка регулирующего воздействия, общественная антикоррупционная экспертиза НПА сегодня носит скорее формальный характер. Её результаты необязательны, а ведомственную экспертизу можно обойти путём внесения законопроектов через депутатов или президента. Необходимо, чтобы отрицательное заключение государственной антикоррупционной экспертизы препятствовало дальнейшему движению законопроекта, а заключение по результатам независимой экспертизы преодолевалось только на основе аргументированных возражений.

6 <https://kp.golosinfo.org/2019/03/v-fondy-cherez-fondy/>

7 См. также Рекомендацию vi Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

8 См. также Рекомендацию ii Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

9 Рекомендация iii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

5. Реформируйте институт конфликта интересов у депутатов¹⁰

Сегодня депутаты фактически вышли из-под контроля в ситуациях конфликта интересов. У депутатов Госдумы и членов СФ действует своя комиссия по рассмотрению конфликта интересов, которая подконтрольна самим же депутатам. Для муниципальных депутатов продублирована обязанность урегулировать конфликт интересов и установлена ответственность за её неисполнение, но до сих пор нет федеральной рамочной процедуры. В свою очередь региональные депутаты обязаны сообщать о конфликте интересов в специальную комиссию, но обязательные требования к формированию и деятельности таких комиссий не установлены. Это привело к тому, что комиссии в разных регионах формируются и действуют по различным принципам, но фактически стали состоять только из самих депутатов, что не соответствует принципам их независимости.

Представляется нужным в этой связи создать отдельный орган по предотвращению коррупции, который будет уполномочен проверять ситуации конфликта интересов у депутатов (см. раздел «Антикоррупционные органы»).

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

6. Примите закон о лоббизме

В России нет федерального закона о лоббизме. Лоббистская деятельность системно не регулируется. Механизмы продвижения корпоративных, отраслевых, частных интересов в органах государственной власти в России непубличны и не подконтрольны ни государству, ни обществу. При этом в 2010 году рынок лоббистских услуг в России оценивался экспертами как минимум в 363,4 млн долларов США¹¹. В 2017 году кампания по принятию нужного закона при наличии противников оценивалась в 1 млн долларов США и выше, а в случае легализации лоббизма рынок, по мнению экспертов, мог бы составить 10–20 млрд рублей в год (140–280 млн долларов США).

Отсутствие регулирования лоббизма приводит к его неправомерному, коррупционному ха-

рактеру. Нужно понимать, что цивилизованный лоббизм не является легализацией дачи взяток. Напротив, коррупционные методы работы лоббистов строжайше запрещены. Регулирование лоббизма представляет собой упорядочивание активности групп интересов по продвижению своих интересов, обеспечение прозрачности этой активности.

Наиболее коррупциогенными акторами лоббизма в Госдуме и Совете Федерации являются институты экспертных советов при комитетах, советников глав комитетов и помощников депутатов.

В ситуациях, когда разрабатываемые законопроекты затрагивают корпоративные интересы финансово-промышленных групп и отраслевых союзов, чьи представители входят в состав экспертных советов при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации, у экспертов, участвующих в разработке законопроектов, возникает конфликт интересов.

Также мы считаем проблемой отсутствие нормативного регулирования института советников председателей комитетов Государственной Думы на общественных началах и непрозрачность их деятельности. С февраля 2017 года каждый председатель комитета Государственной Думы может иметь до трёх советников, работающих на общественных началах. Главы комитетов утверждают их по своему усмотрению. Позиция советника очень привлекательна для лоббистов, поскольку они могут в неограниченном и не регламентированном количестве встречаться с законодателями в здании Государственной Думы и непосредственно влиять на законотворческий процесс в рамках думского комитета. При этом их фамилии непубличны, чем именно они занимаются, с кем и когда встречаются, где работают, неизвестно.

Поэтому, принимая закон о лоббизме, нужно:

- законодательно закрепить понятия «лоббист», «лоббистская деятельность», закрепить понятие лоббизма как правового института, предназначенного для продвижения групповых интересов в органах власти с указанием конкретных сфер общественных отношений. Все лоббисты должны быть внесены в открытый реестр, где будут выкладываться

10 См. также Рекомендацию хх <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

11 <https://dumabingo.ru/about/>

их отчёты о работе. Ключевые документы, финансовые показатели их работы, объекты и результаты лоббирования должны публиковаться. Каждый гражданин должен иметь возможность узнать, с какими лоббистами встречается его депутат, что обсуждается на этих встречах, какие решения принимаются и кто платит лоббисту за его работу. Самых лоббистов желательно обязать вступить в саморегулируемую организацию с кодексом этики и возможностью введения запрета на профессию в случае коррупционных нарушений;

- нормативно регламентировать порядок и критерии избрания экспертов на должность советников председателей комитетов Государственной Думы на общественных началах, порядок взаимодействия советников с депутатским корпусом, их полномочия и права. Обязать комитеты публиковать данные о советниках председателей комитетов на общественных началах: ФИО, место работы, дата назначения, срок полномочий. Аналогично урегулировать порядок и критерии отбора экспертов в экспертные советы при комитетах Государственной Думы и Совете Федерации. Предусмотреть обязательную открытую публикацию данных о составе экспертных советов, об официальных местах работы членов экспертных советов, стенограмм и протоколов их заседаний, отзывов экспертных советов на разрабатываемые законопроекты. В таких условиях эксперты и советники, которые продвигают интересы финансово-промышленных групп, предпочтут регистрироваться в качестве лоббистов, в этом качестве условия для продвижения интересов заказчиков и получения за это денег будут проще.

Законодательное регулирование лоббистской деятельности в России позволит отслеживать количество встреч лоббистов с представителями власти, тематику их разговоров, «заказчиков» инициатив и сделает работу парламентариев обеих палат более прозрачной и подотчётной для гражданского общества, органов власти и бизнеса. Регулирование снизит коррупционные риски законотворчества, сделает принятие

политических и экономических решений более открытым и понятным, повысит доверие к парламенту и неизбежно выведет лоббизм из тени. Аналогичные акты нужно принять и в отношении других федеральных и региональных органов власти.

7. Возродите адекватный институт парламентского расследования

Парламентские расследования коррупции широко распространены во всём мире. Например, в Бразилии расследование парламента привело к осуждению бывшего президента страны. Сейчас парламентские расследования обставлены всевозможными ограничениями. Например, нельзя расследовать деятельность президента, органов следствия и дознания. Невозможно начать расследование без согласия большинства парламента. Эти ограничения необходимо устранить, дать возможность инициировать расследование одной пятой от общего числа депутатов или сенаторов. Парламентские расследования обеспечат публичность в расследовании дел верхушечной коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

8. Обеспечьте этическое поведение парламентариев

На первый взгляд странно помещать эту реформу в долгосрочный раздел. Казалось бы, что сложного – принимаем этический кодекс, формируем этические стандарты и всё. В реальности не всё так просто. Необходимо, чтобы существенное нарушение этики депутатом или сенатором неизбежно приводило к лишению его статуса. Сейчас депутаты легко уходят от ответственности, и даже в случае принятия Госдумой кодекса депутатской этики депутат Слуцкий вряд ли лишился бы своего мандата за неэтичные действия по отношению к журналисткам¹². Необходимо, чтобы нарушение этики стало таким же тяжким проступком, как и неподача антикоррупционной декларации.

12 <https://meduza.io/feature/2018/02/24/zhurnalistki-obvinili-deputata-gosdumy-leonida-slutskogo-v-domogatelstvah-on-vse-otritsaet-glavnoe>

Наём в качестве помощников депутатов друзей и родственников¹³ не может быть терпим в по-настоящему неподкупном парламенте. Для этих целей должна не только воспитаться культура постоянных выборов в парламент, но и нужно наличие независимого органа по контролю за

депутатской этикой – например, агентства по предотвращению коррупции. Споры по его решениям должны разрешаться судом. Целиком этического парламента не создала, наверное, ни одна демократия в мире. Это цель, к которой нужно стремиться¹⁴.

Исполнительная власть¹⁵

Частая претензия обычных людей к политикам – они, мол, не умеют управлять страной, а умеют лишь болтать. Избирать в политики, говорят, надо специалистов.

Можно допустить ситуацию, когда Госдума может состоять не только из узкоотраслевых специалистов. Депутаты всё же представляют своих избирателей, а не сообщества специалистов, их дело – направлять выработку государственной политики, опираясь на политическую поддержку граждан. А уж исполнять эту политическую волю будет другая ветвь власти – исполнительная.

В России сейчас исполнительная власть во главе с президентом очень плотно контролирует законодательную ветвь¹⁶. Это приводит к монополизации власти в руках правоприменителей, а значит, к широким возможностям для должностных злоупотреблений. При концентрации законотворческого процесса в исполнительной власти может быть выгоднее купить за взятки пакет на ведомственное сопровождение инициативы, чем работать со множеством депутатов, которые смогут обеспечить правильное для лоббиста законодательное регулирование. Цена подкупа для коррупционера снижается, а для общества издержки от вредных законов растут, ведь провести вредную инициативу намного дешевле с подконтрольным парламентом.

Лоббизм в исполнительной власти должен быть таким же публичным, как и в законодательной. При этом люди не должны бояться сообщать о коррупции – в первую очередь это касается самих госслужащих. Государство должно стать прозрачным и в то же время настолько компактным, насколько это

возможно. Многие госуслуги можно передать на аутсорс с обеспечением надлежащего качества. Нужно сократить расплодившиеся иммунитеты отдельных категорий госслужащих, при этом обеспечив для граждан реальную возможность получить компенсацию от коррупции. Эти и другие меры помогут достичь по-настоящему эффективного госменеджмента¹⁷.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

9. Упорядочьте лоббизм в исполнительной власти

Сегодня у разных групп интересов есть широкие возможности для скрытного продвижения своей повестки в органах исполнительной власти. К их услугам всевозможные общественные и экспертные советы, приватные встречи с высшими должностными лицами. Нужно упорядочить эту лоббистскую активность, сделать её прозрачной для общества. Подробнее о подходах к повышению прозрачности лоббизма см. раздел «Законодательная власть».

10. Сделайте антикоррупционное декларирование эффективным

Сейчас антикоррупционные декларации, которые подают должностные лица, довольно подробные. В них указываются структура дохода, источники его происхождения, недвижимость, автомобили, акции и другая информация о доходах и имуществе лица, а также его детей и супруга. Однако в Интернете публикуется лишь малая часть этих сведений. К тому же публикации

13 <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/devyat-deputatov-kaliningradskoy-oblastnoy-dumy-vzvali-v-pomoshchniki-vozlyublennykh-druzey-i-biznes-partnerov.html>

14 Подробнее см. Рекомендацию ii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf>

15 О реформе местного самоуправления см. доклад <https://reform.io/contents/uploads/2021/02/msu-web.pdf>

16 п. 6 <https://reform.io/contents/uploads/2021/02/constitution-report-web.pdf>

17 См. также Пластрик Питер, Осборн Дэвид «Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства».

выходят на разных сайтах и в разных форматах. Многие органы власти публикуют данные не в машиночитаемом виде, что не позволяет обрабатывать их с использованием современных технологий.

Необходимо публиковать декларации в полном виде за исключением адресов объектов недвижимости, самого декларанта и других идентификационных номеров. Также нужно создать единый электронный реестр деклараций, обеспечив автоматическую проверку подлинности сведений путём автоматических выборочных запросов по сведениям из деклараций в компетентные органы власти.

11. Защитите заявителей о коррупции¹⁸

В развитых странах защита заявителей давно признана не просто необходимым правозащитным институтом, но и эффективным инструментом раскрытия коррупционных преступлений. В России в части защиты сообщающих о коррупции принята довольно слабая правовая рамка, состоящая из указа президента (распространяется только на государственных и муниципальных служащих) и несистематизированных практик в госорганах и компаниях, которые пытаются в своих политиках антикоррупции учитывать защиту заявителей. Но эта система не работает в том числе потому, что правоохранительные органы с такими заявлениями работают неохотно. Как показывает практика, лица, сообщившие о коррупции, даже если уголовное дело возбуждено, не всегда защищены даже со стороны уголовно-процессуальных норм права. В судах же общей юрисдикции, например, по трудовым спорам компаний с лицами, уволенными после сообщений о коррупции, причинно-следственная связь между увольнением и сообщениями о коррупции никак судом не исследуется.

В Госдуму неоднократно вносились проекты федеральных законов о защите заявителей (последний в 2017 году), ни один из которых не был принят. Но для закрепления этого института как действующего механизма необходимо распространить его принципы на всех работников

(а не только на публичный сектор). Учитывая, что для этого требуется изменение федерального законодательства (ТК РФ, УПК РФ и др.), нужное регулирование должно быть принято в форме федерального закона.

Таким образом, план-минимум реформ в этой сфере:

- обеспечение гарантий безопасности и конфиденциальности сообщения о коррупции в независимый и компетентный орган;
- проверка жалоб заявителей таким органом;
- внедрение специальных защитных гарантий от увольнения в трудовом законодательстве для работников, сообщивших о коррупции;
- распространение этих гарантий на всех работников по ТК РФ;
- введение вознаграждения за подтверждённые факты коррупции¹⁹.

12. Примите работающий закон о доступе к государственной информации²⁰

Граждане имеют право знать, чем живёт государство. Далеко не вся информация раскрывается по умолчанию, хотя её публикация не нанесла бы никакого вреда публичным интересам. Сейчас в России есть закон о доступе к информации, но практика его применения очень скудная, суды часто не знают о его существовании. Необходимо принятие нового закона, который установит орган власти, ответственный за реализацию права на доступ к информации. Сроки предоставления информации по запросу нужно сократить до 7 дней, а с госслужащими проводить регулярные тренинги по этому закону (как они проводятся по закону об обращениях граждан). Должна действовать презумпция открытости публичной информации: всё, что не засекречено²¹, должно публиковаться или предоставляться по запросу граждан. Минцифры должно выработать госполитику в сфере открытости информации и проводить её в жизнь. Следует создать специальный сайт, через который такие запросы можно будет быстро и удобно отправлять,

18 Рекомендация xxii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

19 См. также <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8144>

20 Рекомендация vii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

21 В широком смысле имеется в виду и информация для служебного пользования.

контролируя их обработку. Наконец, государство должно подписать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам, которая поставит реализацию доступа к информации в России под независимый международный контроль.

В результате граждане смогут получать необходимые документы, касающиеся принятия чиновниками решений, что позволит вовремя выявлять коррупционные схемы – например, по неправомерной застройке территории – и давать эффективную правовую реакцию на решения органов власти.

13. Оставьте сугубо должностной иммунитет у чиновников и политиков²²

Сейчас в России существует множество категорий лиц, на которых распространяются те или иные иммунитеты, прежде всего от уголовного преследования. ГРЕКО²³ впервые оценила количество категорий лиц, на которое распространяются иммунитеты, в 2008 году – оно было огромно (более 12). Хотя в последующие годы часть иммунитетов и сняли (например, для уголовного преследования адвоката или следователя больше не нужно отдельное согласие районного суда), всё же их количество достаточно велико. Так, для снятия иммунитета с судей всё ещё действует правило о предоставлении согласия квалификационной коллегии судей (ВККС) на осуществление уголовного преследования. Это значит, что даже если судья был застигнут с дымящимся пистолетом, но не на месте убийства, ВККС может в течение 10 дней решать, можно ли задержать его в порядке 91 УПК или нет. Кроме того, в конце 2020 года на уровне закона Госдума ввела неприкосновенность для экс-президентов РФ и членов их семей, а также усложнила процедуры снятия иммунитета для действующего президента.

Сейчас российское законодательство не соответствует аналогичным стандартам по иммунитетам в развитых странах. Необходимо продолжать исполнение рекомендаций ГРЕКО

по иммунитетам: последовательно сокращать количество категорий лиц, на которые они распространяются, заменить все оставшиеся абсолютные иммунитеты на функциональные, обеспечить прозрачность порядка и объективность критериев снятия для каждого из иммунитетов²⁴. Это значит, что иммунитет судьи должен касаться лишь вопросов правосудия – но никак не касаться, к примеру, участия в ДТП в состоянии алкогольного опьянения. Неприкосновенность федеральных депутатов вообще лучше отменить, поскольку иммунитет может стимулировать покупку депутатского мандата в качестве временной индульгенции от возбуждаемых уголовных дел.

14. Реформируйте систему контроля и надзора

В России идёт реформа контрольно-надзорных органов, о её результатах говорить рано. Всевозможные проверки, которые производят сейчас МЧС, Роспотребнадзор, МВД и прочие ведомства, сильно вредят бизнесу, при этом нет прямой связи между частотой проверок МЧС и, например, числом пожаров²⁵. Ясно, что те же проверки Госпожнадзора МЧС зачастую становятся базой для сбора коррупционной ренты за невыполнение пожарных требований, что приводит к реальным человеческим жертвам, как это произошло при пожаре в ТЦ «Зимняя Вишня». Но уже сейчас очевидна большая ошибка: налоговый, прокурорский, антимонопольный контроль и некоторые другие виды целиком выведены из-под реформы, а значит, повышение защиты прав предпринимателей от коррупционных действий их не затронет. Хотя и в этих сферах контроля и надзора поле для реформ большое.

Об эффективности текущей работы контрольно-надзорных органов хочется конкретно рассказать на примере работы ФАС в сфере госзакупок²⁶ – это та отрасль надзора, которая сейчас комплексно не реформируется.

Существующая система органов, контролирующая закупки по закону № 44-ФЗ, отличается сложностью и дублированием функций и полномочий. При этом по закону № 223-ФЗ

22 Рекомендации xi-xiii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

23 Группа государств против коррупции, антикоррупционный орган Совета Европы.

24 <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

25 <https://enforce.spb.ru/products/academic-articles/7239-v-zhurnale-pozharovzryvobezopasnost-opublikovana-statya-pomogayut-li-planovye-proverki-snizit-chislo-pozharov>

26 Более подробно о реформе госзакупок см. раздел «Публичный сектор».

полномочия единственного контролирующего органа (ФАС России) ограничены рассмотрением доводов, изложенных в жалобах участников закупки. Неэффективность контроля обусловлена также неоправданной свободой усмотрения в вопросах применения предусмотренных законом мер реагирования на нарушения. В частности, сейчас контрольный орган самостоятельно и по непрозрачным критериям определяет степень влияния допущенных нарушений на результаты процедуры закупки, в зависимости от чего решается вопрос о выдаче предписания и обращении в суд для признания закупки и заключенного по его результатам договора недействительными. Это создает коррупционные риски в деятельности контролирующих органов, поэтому нужно:

- установить в правовых актах критерии принятия решений о выдаче предписания и обращении в суд в случае выявления контрольным органом нарушений;
- провести оптимизацию структуры контролирующих органов и их полномочий.

Аналогичные реформы возможно провести и в отношении других контрольных органов, причём реформа должна затронуть и привилегированные органы, которые текущие регуляторные гильотины и прочие попытки улучшить качества надзора не касаются (ФАС, ФСБ, ФНС и т.п.). При условии проведения предварительного статистического анализа плановые проверки в некоторых сферах – тот же пожарный и потребительский надзор – вообще можно отменить, потому что они не влияют на уровень реальной безопасности в этих секторах²⁷.

Общее коррупционное давление на организации таким образом заметно снизится, а вместе с ним отомрут и возможности инспекторов данных ведомств для незаконного обогащения.

О реформе института конфликта интересов см. раздел «Антикоррупционные органы».

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

15. Обеспечьте гражданско-правовую ответственность за коррупцию

Граждане должны иметь возможность возместить вред, который им причиняет коррупция²⁸. Реально такую возможность сейчас имеет только государство, в чьих интересах прокуроры изымают незаконно приватизированные предприятия, полученные должностными лицами взятки и т.п. Нужно закрепить прямо в Гражданском кодексе право на компенсацию от коррупции и ориентировать суды на удовлетворение подобных исков. Тогда граждане смогут получать компенсации за непостроенные школы и неоказанные медицинские услуги в тех ситуациях, когда эти проблемы напрямую связаны с коррупцией.

16. Сделайте обязательной оценку регулирующего воздействия²⁹

Сейчас далеко не все проекты нормативных актов должны проходить обсуждение на портале regulation.gov.ru на предмет оценки их регулирующего воздействия. Обход процедуры оценки регулирующего воздействия через президента или депутатов позволяет проталкивать откровенно вредные для экономики инициативы, открывает широкие возможности для коррупционного лоббизма. Если все проекты нормативных актов предварительно будут публиковаться для общественного обсуждения, это снизит стимулы для коррупционного продвижения чьих-либо интересов. Предложения по результатам обсуждений должны обязательно учитываться, на все предложения должен даваться ответ с указанием, почему они были поддержаны или отклонены – сейчас многие предложения не получают никакой оценки. Таким образом каждый сможет реально участвовать в нормотворчестве, причем не через депутатов, а напрямую.

27 <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/03/29/755246-pobedit-pozhari>

28 <https://transparency.org.ru/projects/kompensatsiya-vreda-ot-korrupsii.html>

29 ОРВ – это процедура научного моделирования того, какие последствия повлечёт вступление в силу проекта нормативного акта: денежные, временные траты и прочие издержки, а также их соотношение с предполагаемой выгодой от принятия.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

17. Передайте существенный перечень госуслуг за пределы государственного контура

Государство зачастую недостаточно эффективно оказывает услуги: качество образования, здравоохранения, социальных услуг порой крайне низкое. При этом распределение бюджетных денег при оказании данных услуг очень сильно подвержено коррупции. Было бы разумно предлагать гражданам альтернативу: выдавать сертификаты, обеспеченные определённым финансированием, которые можно отоварить в любом аккредитованном учреждении. Получить образование, вылечиться³⁰, получить услуги сиделки для пожилого родственника можно будет в любой организации, неважно, частная она или государственная. Таким образом учреждения будут конкурировать друг с другом и снизятся стимулы для коррупционных практик.

18. Вступите в международные организации, связанные с качеством госуправления

Членство государств в международных организациях серьёзно стимулирует борьбу с коррупцией. Так, Россия проводила свои антикоррупционные реформы по многим рекомендациям ГРЕКО. Некоторые стандарты ОЭСР в сфере госуправления также находили своё отражение в изменениях национального регулирования. Россия должна вступить в несколько инициатив, связанных с прозрачностью государства. Это прежде всего Open Government Partnership, Extractive Industries Transparency Initiative (прозрачность добывающих индустрий) и, конечно же, ОЭСР – клуб богатых развитых демократий. Эти организации устанавливают стандарты свободы экономики, качественного государственного управления, высокие уровни образования, здравоохранения, науки, транспортной инфраструктуры. В нашем контексте они устанавливают и широкий перечень антикоррупционных стандартов – требования к декларациям дохода и имущества публичных лиц, урегулирования конфликта интересов и так далее. Самое важное – все эти организации требуют большого уровня прозрачности от государства, раскрытия большого количества информации для граждан. Такая прозрачность – лучшее лекарство от коррупции.

30 В теории возможность получить услуги по ОМС работает и в частных учреждениях здравоохранения, но они редко на это согласны.

Судебная власть

Очищение судебной власти – краеугольный элемент любой комплексной антикоррупционной реформы. Без реформирования судебной системы возможна отмена реформ как «неконституционных»³¹, освобождение арестованных коррупционеров из СИЗО (как произошло в Украине³²). Поэтому изменения в судебной власти должны быть приоритетными – хотя быстро провести их не получится, чтобы не нарушить принцип несменяемости судей и тщательно подойти к отбору новых. Нужно значительно повысить открытость судебной власти, в том числе касательно публикации деклараций о доходах и имуществе всех судей. Все служители Феиды должны пройти открытый и честный веттинг – детальную проверку на предмет коррупции, а Верховный суд нужно набрать заново³³.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

19. Создайте антикоррупционный суд

См. подробнее раздел «Антикоррупционные органы»

20. Публикуйте все решения всех судов, закрепите электронное правосудие

Несмотря на то, что решения судов должны публиковаться и сейчас, по факту они публикуются со значительными цензурными вырезками, не вовремя или не публикуются вообще. Необходимо по общему правилу закрепить публикацию судебных решений в полном объеме, в особенности касающихся распределения публичного имущества, привилегий и уголовных дел по преступлениям против государственной службы и порядка управления. Это не касается гостайны и подобных чувствительных вещей.

Кроме того, необходимо перевести суды общей юрисдикции на систему электронного правосудия по примеру арбитражных судов. Это заметно ускорит оборот документов и снизит вероятность потери документов или неправомерного воздействия на канцелярские аспекты правосудия. Разумеется, все дела в судах должны распределяться в электронном виде с возможностью публичной проверки такого распределения

21. Публикуйте декларации судей³⁴

Сейчас судьи в России по умолчанию не публикуют свои декларации о доходах и имуществе. Общепринятой была практика публикации сведений о доходах судей в системе арбитражных судов до 2014 года, но и она становится всё менее популярной. Это порождает публичные спекуляции по поводу незаконного обогащения судей и, провоцируя публичные скандалы, снижает доверие к судебной системе. Таких сомнений возникать не должно. Судьи должны не только публиковать декларации о доходах (по аналогии см. раздел «Исполнительная власть»), но и декларации своих интересов – то есть членство в общественных организациях, места работы и занятость своих близких родственников и любые другие постоянные сведения, которые могут повлиять на их беспристрастность.

22. Наберите новый Верховный суд РФ на открытом конкурсе

Верховный суд России (ВС РФ) – это высший суд, который замыкает на себе и арбитражное правосудие (бизнес-споры), и правосудие для всех остальных – суды общей юрисдикции. Он служит не для исправления мелких ошибок, а для формирования прецедентов судебной практики в масштабах всей страны. Кроме того, именно ВС рассматривает иски к президенту, правительству и другим федеральным органам

31 <https://hromadske.ua/ru/posts/konstitucionnyj-sud-otmenil-ugolovnyu-otvetstvennost-za-nedostovernoe-deklarirovanie-smi>

32 <https://babel.ua/ru/texts/51038-sudya-pavel-vovk-perezhil-troih-prezidentov-stal-simvolom-sudebnoy-korruptcii-i-odnim-iz-samyh-vliyatelnyh-lyudey-v-strane-bolshoy-profayl-chast-pervaya>

33 Этот доклад не касается процедуры назначения судей – сейчас она нуждается в большей прозрачности, но сама по себе коррупциогенной не является.

34 Рекомендация xv <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf>

власти в определённых случаях. Наконец, ВС – это высшая уголовная инстанция, конечный пункт всех уголовных дел о коррупции. Важно, чтобы этот суд был наполнен не послушными выходцами из судейского аппарата, а юристами высшего класса. К сожалению, российская судебная система в последние 20 лет старательно проводит отрицательный отбор судей: часто исполнительность и послушность ценится намного выше независимости³⁵. Пополнить новый ВС нужно в том числе профессорами права, бывшими адвокатами, прокурорами, следователями и другими достойными представителями юридической профессии. Набранный на открытом и прозрачном конкурсе ВС в первые годы будет служить барьером против неправосудных решений в наиболее значимых коррупционных делах, что укрепит доверие граждан к судебной системе. Вполне возможно набрать новый суд в течение 12 месяцев после принятия соответствующего закона – но спешка тут может привести к получению корпуса несменяемых коррупционеров с большими зарплатами. Поэтому среди быстрых реформ набор нового ВС РФ должен идти с наименьшей спешкой³⁶.

Об иммунитетах судей см. общий раздел об иммунитетах в разделе «Исполнительная власть».

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

23. Проведите веттинг всех судей

Веттинг – это процедура проверки должностных лиц на чистоту, выполняемая без отстранения их от работы, но с последовательной проверкой всех без исключения. Плохим примером веттинга является переаттестация в ходе преобразования милиции в полицию в России. Позитивный пример веттинга дает Албания, практика которой в отношении увольнения судей недавно устояла в ЕСПЧ³⁷.

Все судьи должны пройти общественный веттинг на коррупцию. Все необъяснимые

богатства судей или их близких лиц могут послужить основанием для прекращения их статуса. В отличие от уголовного преследования, веттинг не ставит своей целью уголовное наказание судей, поскольку это требует высокого стандарта доказывания. Цель веттинга – очистить судебную власть от коррумпированных судей в сравнительно короткие сроки.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

О создании антикоррупционного суда см. реформу 47 из раздела «Антикоррупционные органы».

24. Синхронизируйте антикоррупционный суд с остальной судебной властью

Справедливо замечание о том, что все суды, все органы власти должны быть антикоррупционными. Выше было подробно описано, почему в ситуациях системной коррупции нужно создание специальных антикоррупционных органов на постоянной основе. Дискуссионен вопрос о том, нужно ли будет затем их упразднить. Полагаем, что со временем точно нужно расформировать антикоррупционный суд. Все судьи должны постоянно слушать коррупционные кейсы, чтобы быть способными различить коррупцию в тех или иных делах. А дела об элитной коррупции неизбежно будут касаться и обычных судей в гражданских или административных делах.

Так что когда судебная система будет очищена, антикоррупционный суд нужно упразднить, а судей – распределить по судам соответствующего уровня.

35 <https://www.advgazeta.ru/novosti/uchenye-rasskazali-pochemu-sudyami-stanovyatsya-sekretari-i-prokurory-a-ne-advokaty/>

36 О реформировании отбора судей см. Рекомендации ix-x <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf>

37 <https://eulawlive.com/ecthr-dismissal-of-constitutional-court-judge-in-romania-and-lifetime-veto-to-take-judicial-office-did-not-breach-human-rights/>

Публичный сектор

Государственный сектор экономики по своей природе наиболее подвержен коррупции, поскольку в нём происходит смешение государства как регулятора и государства как субъекта экономических правоотношений: игрок сам себе устанавливает правила. Необходимо минимизировать участие государства в экономике в тех сферах, где частный бизнес справится лучше³⁸. Масштабная приватизация с соблюдением равного доступа к приватизируемым объектам и при обеспечении прозрачности процедуры позволит снизить коррупционные издержки на всех уровнях. Там же, где государство останется (а это будет всё равно большая доля в экономике), необходимо реформировать госзакупки (чему посвящен очень большой подраздел), чтобы они стимулировали честную и справедливую конкуренцию между частными лицами. На сам госсектор при этом надо полноценно распространить антикоррупционные требования, запреты и ограничения.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

25. Реформируйте госзакупки

Сфера публичных закупок в Российской Федерации регулируется двумя законами – 44-ФЗ и 223-ФЗ. Оба закона, пусть и в разной степени, предоставляют заказчикам существенные дискреционные полномочия в части выбора способов закупки, установления требований к участникам и их заявкам на участие в торгах, решений, принимаемых в ходе исполнения договоров. Это создает коррупционные риски на всех этапах соответствующих процедур.

Большой объём средств по-прежнему расходуется в рамках неконкурентных процедур

заключения договоров³⁹. Главные основания таких процедур – распоряжения правительства и президента, а также режим ЧС. Выбор поставщиков в таких закупках абсолютно непрозрачен и открывает широкие пути для ведомственного лоббизма. Необходимо закрепить, что неконкурентные закупки могут проводиться только в исключительных ситуациях, а не по решениям правительства и президента⁴⁰. Если всё же такие закупки проводятся, нужно, чтобы обоснования к ним были публичными, понятными и разумными. Например, в ситуации режима ЧС нужно прикреплять в карточке закупки сам документ о его введении. Заказчикам должно быть проще провести конкурс, чем закупить у непонятого поставщика без него. Сейчас штраф в 50 тысяч рублей за незаконное проведение такой закупки неадекватен размеру нарушения – необходимо привязать его к сумме контракта.

При этом даже к конкурентным закупкам сейчас можно легко ограничить доступ, что связано с недостаточным уровнем стандартизации процедур. № 44-ФЗ предоставляет возможность установления дополнительных квалификационных требований (наличие опыта работы) не исходя из сложности или иных особенностей объекта закупки, а исходя из начальной цены контракта. Заказчик может набрать десятки одинаковых лотов – например, поставку школьных учебников – в один большой лот и убрать лишних конкурентов. «Пробелы» в утверждённом Каталоге товаров, работ и услуг позволяют заказчикам ограничивать доступ к закупке путем усложнения требований к заявкам⁴¹. В частности, на это направлены избыточная детализация описания закупаемых товаров, установление требований к показателям, которые могут быть известны только в результате проведения испытаний имеющегося на момент

38 Вопросы трудовых прав и социальной защиты не затрагиваются в этом докладе.

39 Согласно опубликованной на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) статистике, в 2020 году почти 26% средств бюджетной системы расходовалось по контрактам, заключённым у единственного поставщика. Доля закупок у единственного поставщика по закону № 223-ФЗ за тот же период превысила 60% от общей стоимости заключённых договоров. При этом по данным мониторинга закупок для государственных и муниципальных нужд Министерства финансов за 1–3 кварталы 2020 года, государственные контракты на сумму более 458,5 млрд рублей были заключены без конкурентных процедур на основании актов президента либо правительства Российской Федерации.

40 Согласно положениям технического руководства к Конвенции ООН против коррупции, применение неконкурентных закупок должно оправдываться исключительными ситуациями.

41 По данным Министерства финансов РФ, в 1–3 кварталах 2020 года лишь 22% закупок проведено государственными и муниципальными заказчиками с применением Каталога товаров, работ и услуг.

подачи заявки товара, например, по реальному сроку их службы. Возможны и анекдотичные примеры требований к расцветкам поставляемых стиральных машин, двигателей, автомобилей, или когда заказчик требует от поставщиков описать плотность закупаемых диванов и диаметр креплений в них.

Для борьбы с такими способами ограничения конкуренции нужно:

- полностью сформировать единый каталог типовых товаров и услуг – маркетплейс, который минимизирует произвол заказчиков при заполнении карточек госзакупок⁴²;
- не позволять заказчикам произвольно вписывать любые требования к участникам закупок, например о наличии опыта установки детских площадок при закупке стиральных машин;
- определить внятные критерии формирования объекта закупки и выделения лотов в нём, чтобы нельзя было накидать много мелких лотов в одну большую заявку – и таким образом отсеять слишком мелких конкурентов.

Важнейшим аспектом является и прозрачность госзакупок. Доступ к информации о закупках в настоящее время осуществляется путем размещения сведений на официальном портале госзакупок. Однако не все сведения, особенно в части закупок у единственного поставщика, подлежат опубликованию. Кроме того, более простой № 223-ФЗ не обязывает заказчиков размещать на портале информации о заключении договоров купли-продажи и аренды недвижимого имущества. А ведь все госкомпании закупаются именно по этому закону, а вовсе не по более строгому 44-ФЗ. Объём сведений, включаемых в открытый реестр договоров этой категории заказчиков, также очень ограничен (не размещаются ни сами договоры, ни даже информация о контрагентах заказчика). Поэтому нужно будет расширить объём сведений и документов, размещаемых в открытом доступе, а также улучшить аналитику портала госзакупок, чтобы граждане могли самостоятельно видеть подозрительные тенденции в закупках того или иного лица (например, когда подрядчики ходят парами на разные закупки, и побеждает то один, то другой).

Отдельно нужно сказать и о проблеме конфликта интересов в закупках. В настоящее время понятие конфликта интересов определено только для закупок по закону № 44-ФЗ. Однако меры, направленные на выявление и предотвращение конфликта интересов, исчерпываются требованием декларировать его отсутствие в заявках. № 223-ФЗ вообще не содержит определение данного понятия, не определяет порядок создания закупочных комиссий и механизмы выявления и устранения конфликта интересов. Практика антикоррупционного комплаенса в сфере публичных закупок не сложилась.

В этой сфере нужны:

- расширение механизмов выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов с учетом специфики сферы всех публичных закупок;
- разработка мер по развитию саморегулирования в сфере антикоррупционного комплаенса при публичных закупках, кодексов добросовестного поведения заказчиков и участников закупок;
- включение в систему оценки менеджмента заказчиков наличие и эффективность системы ведомственного / корпоративного мониторинга коррупционных рисков в закупочной деятельности;
- введение положений о декларировании доходов и собственности для всех категорий должностных лиц, участвующих в процедурах публичных закупок, и их родственников;
- установление для всех категорий лиц, задействованных в системе закупок, ограничения по трудоустройству после увольнения.

Реформы позволят сделать госзакупки конкурентными и менее подверженными коррупции. Огромный рынок госзаказа при открытом и свободном распределении стимулирует рост экономики и будет способствовать развитию малого и среднего бизнеса. Государство в свою очередь будет экономить большие средства, что позволит закупать ещё больше полезных товаров и услуг.

Также о реформе госзакупок см. 14 реформу в разделе «Исполнительная власть».

42 Пример: <https://agregatoreat.ru/>

26. Унифицируйте антикоррупционные требования к госсектору

Сейчас на многие государственные организации не распространяются требования ФЗ «О противодействии коррупции». Например, конфликт интересов сотрудников государственных и муниципальных некоммерческих организаций на данный момент регулируется ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», которые значительно урезаны в сравнении с положениями № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» как в части субъектного распространения (только руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за её деятельностью), так и в части процедуры его предотвращения и урегулирования. Нужно прямо распространить действие № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на все учрежденные органами власти НКО в том числе посредством унификации норм о конфликте интересов.

27. Составьте план приватизации всего по принципу «всё, что нельзя приватизировать – занести в список с обоснованием»

Поскольку недобросовестные госслужащие склонны использовать государственное имущество коррупционным путем, нужно максимально приватизировать имеющиеся активы. При этом очень опасно повторение приватизации 90-х, поэтому приватизация должна идти по заранее составленному плану, с четкими правилами, максимально широким кругом привлекаемых покупателей. Защищенные от приватизации объекты должны иметь подробное публичное обоснование, почему их нельзя передать в частные руки – в первую очередь это касается оборонных предприятий. Часть объектов, имеющих статус стратегических, имеет смысл передавать в пользование на условиях ГЧП с сохранением права государства на распоряжение ключевыми объектами инфраструктуры. Публичное обсуждение такого плана станет ключевым аргументом для формирования общественного консенсуса, который позволит избежать ошибок приватизации 90-х.

28. Преобразуйте все имеющиеся у государства АО в ПАО, а оставшиеся ФГУП акционируйте

Существование архаичной нерыночной формы унитарных предприятий нельзя объяснить ничем иным, как стремлением выводить деньги из государственного бюджета через субсидии и пользоваться государственным имуществом для коммерческой деятельности на нерыночных условиях. Все унитарные предприятия должны быть акционированы. Причём акционерные общества должны быть публичными, чтобы внедрить самые современные стандарты корпоративного управления. Даже то имущество компаний, которое не будет передано в частные руки, нужно акционировать. Речь про оборонные АО и другие стратегически важные предприятия. В таких компаниях наличие совета директоров, корпоративной отчетности по стандартам акционерных обществ должно заметно улучшить качество управления и в конечном счёте снизить коррупционные издержки⁴³. Поэтому антитренд на закрытие информации в публичных акционерных обществах (ПАО), превращение их в АО также нужно остановить и развернуть в сторону публичности.

29. Введите понятие публичного должностного лица

У нас до сих пор не существует единого понятия лица, на которое распространяются антикоррупционные требования, запреты и ограничения. Следует ввести такое унифицированное понятие для всех сфер присутствия государства. Это позволит унифицировать антикоррупционный контроль и добавить гражданам понимания, с кем они имеют дело. Необходимо создать открытый реестр публичных должностных лиц – с закрытой частью для деклараций служащих органов госбезопасности, – по которому каждый сможет проверить, является ли тот или иной человек наделённым публичной властью. Это особенно актуально для банков и других посредников, которые должны следить за отмыванием денег: при общении с высшими должностными лицами у них должна возникать особая настороженность, к ним должны применяться повышенные антиотмывочные требования.

43 <https://transparency.org.ru/special/trac2018russia/docs/report-ru.pdf>

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

30. Приватизируйте по плану путём открытого акционирования и публичной продажи контрольных пакетов. Установите предельную концентрацию таких пакетов в руках одного бенефициара

Особенность нечестной приватизации 90-х состояла, по мнению Анатолия Чубайса, «в необходимости вбить гвозди в крышку гроба коммунистов». Сегодня приватизация должна выполнить другие задачи: передать государственную собственность в эффективное управление, лишить коррупционной подпитки недобросовестных должностных лиц. В отличие от 90-х, сегодня в России достаточно капитала, который может участвовать в выкупе приватизируемых предприятий на открытых торгах. При этом нужно установить предельную концентрацию приватизируемых акций в руках одного бенефициара, дабы не создать новый класс олигархов. Реальная стоимость приватизируемых объектов может быть получена только с условием привлечения глобального капитала с учётом ограничений на его допуск к критическим объектам российской инфраструктуры и военно-промышленного комплекса.

31. Ликвидируйте специальные формы юрлиц для госорганизаций. Запретите исполнение подведомственными учреждениями функций госслужащих. Но не забудьте про субсидии

Несмотря на то, что под НКО обычно понимают именно неправительственные организации, государство в России активно использует эту форму для ухода от прозрачности распределения бюджетных денег. Например, по инициативе органов государственной власти создаются автономные некоммерческие организации, субсидируют их из областных бюджетов и таким образом выводят бюджетные средства из-под общих требований к госзакупкам и прозрачности, закона о госслужбе, устанавливающего, кого и куда можно нанимать. Создание АНО объясняется тем, что из всех НКО они максимально приближены к коммерческой деятельности. АНО не вправе лишь свободно распределять прибыль – она должна идти на уставные цели организации. Зато всё имущество, переданное учредителями

АНО, переходит в собственность организации. Деятельность АНО не подпадает не только под 44-ФЗ о госзакупках, но и под менее требовательный 223-ФЗ, регулирующий закупки госкомпаний. Фактически они сразу выпадают из-под регулирования, относящегося к государственным и муниципальным учреждениям.

Представляется, что все юридические лица, среди учредителей которых есть органы публичной власти, должны:

- иметь разработанное положение об осуществлении госзакупок, которое обязательно должно быть опубликовано на сайте АНО и ее учредителя;
- действовать согласно 223-ФЗ по размещению закупок;
- публиковать исчерпывающие сведения об органах управления;
- соблюдать те же требования по раскрытию сведений, что и бюджетные учреждения;
- публиковать исчерпывающие годовые отчёты, исчерпывающий перечень которых должен раскрываться на сайтах правительства и региональных администраций;
- обязательно привлекать в органы правления АНО представителей общественности, а не только органов исполнительной власти – учредителей АНО, либо членов правительства.

В целом следует на практике уравнивать частные и государственные НКО в возможностях претендовать на субсидии. Это позволит гражданам получать публичные услуги в НКО по выбору и разовьёт разумную конкуренцию, которая является врагом любой коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

32. Последовательно уменьшайте долю госсектора, реализовывайте план приватизации

Вы не сможете продать всю собственность за один год, получив за неё справедливую рыночную стоимость. Вернее, сможете – и создадите новых олигархов. Это не отвечает одной из целей приватизации – снижению коррупции. Важно не сходить с маршрута и быть последовательными.

Если вы снова начнёте накапливать собственность, ваши усилия пойдут насмарку. Нельзя допускать увеличения доли государства в экономике. Можете, как в Грузии, закрепить это в Конституции или просто прописать законодательно. Главное, чтобы

вновь не произошло смешения ролей установщика правил игры и собственно игрока. Допустимо при этом на законодательном уровне закрепить запрет на пересмотр итогов приватизации.

Правоохранительные органы

Правоохранительные органы – силовики – влияют на каждодневную жизнь всех россиян. От них зависит не только бытовая защищённость от мелкой преступности, но и защита частной собственности, что жизненно необходимо для роста экономики. Силовики не должны заниматься бизнесом, их служба и должна быть единственным источником дохода.

Краткосрочные и успешные реформы полиции, следствия, органов национальной безопасности укрепят уверенность избирателей в верности пути, по которому движется страна, как это произошло, например, в Грузии. Провал реформы силовых ведомств мгновенно вызовет глубокое разочарование во всех других реформах, как это произошло в Украине.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

33. Наберите новые экипажи дорожно-патрульной службы

ГИБДД не занимается обеспечением ежедневной безопасности на дорогах. Этим занимаются видеокамеры. ГИБДД занимается регулировкой перекрытий во время официальных кортежей, преследованием нарушителей, приёмом экзаменов на права, учётом транспортных средств. Часто ГИБДД называют одним из самых коррумпированных подразделений полиции. В чём особенность ГИБДД? Почему эта огромная структура существует отдельно внутри МВД? Нужно ли упразднить ГИБДД? Это сложный вопрос, к коррупции он не имеет прямого отношения. Зато есть смысл упразднить ДПС. И создать заново. По разным соцопросам, исследующим опыт взаимодействия россиян с органами власти⁴⁴, именно сотрудники ГИБДД

занимают первые места среди взяточников. И в Грузии, и в Украине первым этапом реформы полиции был набор новой дорожной полиции – новых людей с новыми принципами работы и с нормальной зарплатой и материальным снабжением. В случае России необходимо улучшить снабжение дорожной полиции и немного увеличить зарплаты. Главная задача: набрать новых людей по открытому конкурсу, в том числе на руководящие должности. Ведь если новые патрульные придут под старое руководство, то быстро возобновятся коррупционные цепочки выплаты дани наверх, как это происходит сейчас.

Новая, честная дорожная полиция очень быстро улучшит имидж полиции в целом и укрепит уверенность избирателей в верности проводимого курса реформ.

34. Введите уголовное наказание за необъяснимое (незаконное) обогащение и торговлю влиянием⁴⁵

Россия, вопреки популярному заблуждению, ратифицировала ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. Однако речь там идёт о рассмотрении возможности криминализации незаконного обогащения – то есть ситуации, когда имущество должностного лица значительно превышает его законные доходы и лицо не может это разумно объяснить. Российские власти утверждали, что криминализация незаконного обогащения противоречит принципу презумпции невиновности в том смысле, что должностное лицо не обязано доказывать законность происхождения его имущества. На самом деле это и не требуется. В таких делах следователь должен доказать отсутствие законного источника нажитого имущества. Это очень сложно сделать – но и дела о незаконном обогащении обычно относятся к элитарной коррупции. Поэтому криминализация

44 <https://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/>

45 Эта реформа, разумеется, касается всех уровней и ветвей власти. В данный раздел она помещена в силу наибольшей стилистической уместности – ведь именно силовики и будут такие дела расследовать.

незаконного (необъяснимого) обогащения вполне возможна. При этом следует сделать обязательной проверку на предмет незаконного обогащения после обращений партий, граждан и профильных НКО.

Нужно криминализировать и торговлю влиянием, т.е. ситуации, когда лицо пусть и не совершает никаких незаконных действий, но использует своё влияние для оказания недолжных преимуществ плательщику взятки. Недавно именно за торговлю влиянием был приговорен к реальному сроку бывший президент Франции Николя Саркози. Торговля влиянием напрямую влияет на ранее упомянутый админресурс – ведь зачастую бывшие должностные лица используют свои неформальные связи для удержания власти, не имея формальных полномочий⁴⁶.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

35. Проведите открытый веттинг руководящего состава силовиков

Российская полиция не страдает от недостатка финансирования. Каковы же тогда реальные стимулы для коррупции? Ответ: в системе находятся люди, которые используют вверенные им должности для личного обогащения. Общественно-политический климат в стране уже изменился, но на должностях остались старые кадры. Значит, от них необходимо избавиться. Публичный веттинг должен пройти для всего руководящего состава правоохранительных органов, от начальников региональных управлений до руководителей департаментов центрального аппарата. Все лица, чьё богатство или послужной список вызывают сомнения, должны быть уволены. На их места необходимо набрать новые кадры на открытом конкурсе, причем на низовых должностях приоритет стоит отдавать людям без опыта работы в соответствующем ведомстве.

Изменившееся руководство уже не будет требовать от подчинённых сбора коррупционной ренты. А значит, исчезнет ещё один стимул для коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

36. Установите систему взаимного сдерживания силовиков

Сейчас никакого взаимного сдерживания нет и в помине. Среди всех силовиков доминирует ФСБ. Пониже рангом СК, который вроде бы расследует должностные преступления сотрудников ФСБ и МВД, но в реальности имеет ограниченные возможности в том числе из-за отсутствия независимых от них оперативников – тех, кто реально собирает первичную информацию по делу. Есть, наконец, всеми притесняемые сотрудники МВД. Кроме того, существует прокуратура с довольно странным статусом: она надзирает за следствием, но не может давать ему никаких обязательных указаний.

Эту систему нужно перестроить, распределив баланс по принципу «камень-ножницы-бумага»: ФСБ расследует организованную преступность, включая ОПС в СК и МВД, СК расследует должностные преступления в ФСБ и МВД, при этом в составе СК нужно образовать структурно независимую службу оперативников с полным набором инструментов для оперативно-розыскной деятельности. МВД же расследует экономические преступления, в том числе в СК и ФСБ.

Такое сдерживание по принципу «камень-ножницы-бумага» заметно сократит пространство для злоупотреблений, поскольку обеспечит действенный взаимный контроль и повысит оперативную независимость силовиков⁴⁷.

46 Рекомендация vii Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

47 См. также рекомендацию vi <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

Избирательные комиссии⁴⁸

Независимые и профессиональные избирательные комиссии – основа честных, открытых и прозрачных выборов. Политическая коррупция, один из страшнейших видов коррупции, цветёт благодаря тому, что избиркомы обслуживают исполнительную власть соответствующего уровня. Но зачастую и текущий уровень компетенции членов избиркомов оставляет желать лучшего. Убийственное сочетание непрофессионализма и зависимости приводит к тому, что избиркомы часто становятся орудиями в коррупционной борьбе за власть. Предлагаемые реформы помогут преодолеть эти проблемы. Работа в избирательных комиссиях должна стать обычным видом занятости, а не работой для отставных бюджетников. Связи избиркомов с госсектором должны быть минимизированы, а сами они должны быть избавлены от противоречивой функции финансового контроля за партиями, которые их же и назначают.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

37. Повысьте оплату труда членов избиркомов, минимизируйте число бюджетников среди председателей УИК

В настоящий момент члены УИК с правом решающего голоса получают довольно небольшое вознаграждение – 5–10 тысяч рублей за одни выборы. С учётом требований к специальным знаниям, навыкам и общей утомительности желающих старательно выполнять эту работу за деньги мало. В основном членами УИК заставляют становиться бюджетников, которыми легко управлять. Решение – заметно повысить оплату труда членов УИК, чтобы привлечь туда лиц, не связанных с государством. Кроме того, необходимо минимизировать число бюджетников

среди председателей комиссий всех уровней, поскольку именно через председателей подаются команды на фальсификации – крайне редки случаи инициативной фальсификации обычными членами комиссий. Эти меры помогут заметно снизить административное давление на комиссии.

38. Передайте финансовый контроль за партиями антикоррупционному агентству

Избиркомы на выборах соответствующих уровней осуществляют контроль за финансами партий и кандидатов. Однако мало того, что такой контроль политизирован в силу природы избирательной комиссии – у ревизионных комиссий избиркомов, особенно уровня территориальных комиссий, иногда просто не хватает компетенций для проведения таких проверок. Необходимо передать финансовый контроль агентству по предотвращению коррупции, которое обеспечит внепартийный контроль за избирательными фондами и партиями и будет иметь достаточную экспертизу для такого контроля (см. раздел «Антикоррупционные органы»).

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

39. Устраните связи избиркомов с госсектором

В долгосрочной перспективе члены избиркомов, особенно уровня территориальных (муниципальных) комиссий и выше, должны утратить какую-либо связь с госсектором. Это должны быть либо профессиональные администраторы выборов, либо представители политических партий. Бюджетники должны остаться только на уровне участковых комиссий, но и там желательно уменьшать их присутствие, где это возможно.

48 Предупреждение о возможном конфликте интересов: автор является членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Омбудсмены

Институт омбудсменов – уполномоченных по правам разных групп населения – на первый взгляд не имеет отношения к коррупции. Казалось бы, причём тут вообще права человека? На самом деле коррупция прямым образом подрывает их реализацию. Вы не можете записаться на обследование МРТ, потому что купленный соткатом некачественный медицинский аппарат быстро сломался – нарушено право на медицинскую помощь. Вашему ребенку не выдают учебники в школе, которые ему положены в рамках права на образование, потому что учебников купили меньше по завышенным ценам. Цены в магазинах растут, потому что фермеры вынуждены платить взятки из-за новых строгих санитарных правил. Всё это – последствия коррупции, которые нарушают права на здравоохранение, образование, защиту от бедности. Омбудсмены могут заметно усилить все остальные институты, поскольку они облечены, как правило, государственным статусом, тесно связаны при этом с гражданским обществом, но не должны быть политизированы, в отличие от законодательной власти.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

40. Сократите число омбудсменов

Кто знает, сколько сейчас в России омбудсменов? Два? Три? На самом деле более 250: уполномоченные по правам человека, ребенка и бизнеса есть в каждом регионе. Во многих из них они, по-видимому, занимаются имитацией активной деятельности. Зачем? Это только раздражает граждан, вызывает обоснованные сомнения в их необходимости. Разве дети и бизнесмены, для которых предусмотрены отдельные омбудсмены, не такие же люди, как и все остальные? Чем больше бюрократия, тем больше вариантов для коррупции – а у того же бизнес-омбудсмена есть определённые полномочия,

которые могут быть интересны в качестве объектов подкупа. Мало в каких странах мира есть такое разделение между омбудсменами⁴⁹. Достаточно оставить на федеральном уровне одного уполномоченного, аппараты других слить с ним, сократив администраторов. Можно при этом открыть региональные филиалы федерального омбудсмена. На субъектовом уровне регионы сами будут решать, нужны ли им такие люди: здоровая конкуренция возникнет между федеральным и региональным омбудсменом, если они будут независимы друг от друга.

41. Измените полномочия омбудсменов, дайте им право выносить предписания

Звучит странно после предыдущего пункта? На самом деле речь не идёт о даче обязательных полномочий омбудсмену. Даже в Швеции у него нет обязательных к исполнению актов реагирования. Омбудсмен работает силой своего авторитета. Применительно к коррупции мы не всегда можем доказать нечестное поведение должностного лица. Однако омбудсмен может выдать предписание об устранении нарушения – и угроза выдачи такого предписания сама по себе послужит стимулом для чиновника покинуть должность. Омбудсмен сможет за счёт своего авторитета действительно воздействовать на прозрачность госвласти. Сейчас никто не мешает, конечно, омбудсмену просто направить своё письмо. Однако реакция на предписание, где есть указание на проблемы с требованием их решить, наверняка изменит отношение чиновников к таким письмам.

При этом давать властные полномочия омбудсменам даже опасно. Антикоррупционное бюро Украины обвиняло омбудсмена Людмилу Денисову в торговле своей квотой назначения в Высший совет правосудия Украины в обмен на защиту от уголовного преследования⁵⁰. Неизбежно будут скандалы в переходный период и в России, если дать омбудсмену какую-то реальную власть. Отсутствие властных полномочий – гарантия, что пост омбудсмена не будет привлекательным для желающих извлечь из него коррупционную ренту.

49 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8110>
50 <https://hromadske.ua/ru/posts/pravozashitniki-trebuyut-rassledovat-dejstviya-ombudsmena-denisovoj>

42. Передайте омбудсменам организацию бесплатной юридической помощи

Очень часто граждане попадают в коррупционные ситуации, когда не знают своих прав. Государство должно заниматься просвещением, но для быстрых побед нужно, чтобы люди могли быстро и качественно разобраться в правовой ситуации. Применительно к антикоррупции граждане должны иметь возможность получить качественную правовую помощь в сфере публичного права.

Сейчас бесплатной юрпомощью занимается каждый субъект самостоятельно, а круг лиц, которые могут за ней обратиться, довольно узок. Думается, что передача бюро юрпомощи федеральному омбудсмену решит сразу несколько проблем. Во-первых, его финансирование не будет зависеть от бедности конкретного субъекта. Во-вторых, омбудсмены смогут помогать всем обратившимся, если их кейс несет явную публичную значимость – консультируя, оперативно реагируя (те же предписания, переписка с уполномоченными органами). В-третьих, объединение позволит установить единые стандарты правовой помощи, перераспределять нагрузку на юристов между разными субъектами. Сейчас вы вряд ли сможете найти даже список провайдеров бесплатной юрпомощи в вашем субъекте. Регионам при этом никто не запрещает создать свои собственные бюро, которые равно так же будут конкурировать с федеральным. Можно в качестве альтернативы подумать о введении сертификатов на юридическую помощь, которые омбудсмен будет выдавать.

В результате граждане станут меньше попадать в коррупционные ситуации, получив более доступную бесплатную юридическую помощь.

Счётная палата

Сегодня Счётная палата (СП) – возможно, один из самых эффективных органов власти в России. Однако и ей нужны определённые реформы, которые тесно связаны с политикой. Всё-таки российская Счётная палата, как и во многих странах, изначально задумывалась как орган парламентского контроля – тот орган, который следит, как исполняется принятый парламентом бюджет, причем следит независимо от исполнительной власти. Поэтому СП должна

подчиняться лишь парламенту, при этом официально закрепив антикоррупцию в качестве приоритета своей работы.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

43. Усильте подотчётность СП ФС, уберите президентский контроль над ней

СП – это орган парламентского контроля над бюджетом, который парламент утвердил. Так почему же в своей работе она ориентируется на поручения президента? У него есть своё контрольное управление. Президент не должен вмешиваться в работу СП. Все её аудиторы должны назначаться исключительно Федеральным собранием. И подотчётна она должна быть только федеральному парламенту. Тогда другие органы власти всегда будут знать, что СП не сдержана какими-либо внешними факторами при проведении проверок.

44. Закрепите приоритет антикоррупционной направленности работы СП

Коррупция – одна из основных угроз для целевого расходования бюджетных средств, угроза исполнения бюджета в принципе. Поэтому коррупция на законодательном уровне должна быть закреплена в качестве приоритета работы СП. Следует добавить право СП включать в свой план работы проверочные мероприятия, связанные с коррупцией, по обращениям граждан и организаций. СП должна в том числе сосредоточиться на разработке инноваций в сфере борьбы с коррупцией – в этом аспекте она будет конкурировать с антикоррупционным агентством, а конкуренция идей в этом контексте полезна. С учётом того, что СП представляет собой коллегиальный орган, нужно закрепить публикацию голосования аудиторов по вопросам работы СП, особых мнений аудиторов. В целом нужно публиковать больше ведомственных документов. СП будет флагманом по повышению открытости всех других государственных органов.

Антикоррупционные органы

Реформаторы почти сразу сталкиваются с тем, что огромную армию госслужащих невозможно быстро очистить от коррупции.

Бюрократия будет сопротивляться и саботировать преобразования. Особенно критично это при попытках расчищать коррупционные завалы старыми инструментами. В условиях разваленной старой инфраструктуры нужно быстро создать новую – антикоррупционную. Именно она способна запустить комплексный процесс очищения публичной власти – как при разбитых дорогах первым делом ремонтируют национальные трассы, ведущие к центрам экономической активности, ибо они запускают рост всей экономики.

Если перенести эту аллегию на антикоррупционную карту, то ключевой антикоррупционной инфраструктурой должны стать антикоррупционное следственное бюро, прокуратура, суд и профилактическое агентство. Оперативное создание антикоррупционных органов обеспечит краткосрочные и видимые результаты антикоррупционных реформ для всех россиян – а значит, общественную поддержку реформ.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

45. Создайте антикоррупционное следственно-оперативное бюро

Вы не сможете расследовать элитарную коррупцию, подключая старые кадры, имеющие связи с коррумпированными политиками и чиновниками. Всё слишком повязано, переплетено. Распутывая этот клубок, вы потеряете годы. Элитная коррупция – от 1 миллиона рублей взятки или подкупа высших должностных лиц неимущественными выгодами – должна расследоваться новым следственным органом со своими оперативниками (внутренне независимыми от обычных следователей) и правом проводить оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ). Оно не сможет увеличивать показатели антикоррупционных расследований за счёт мелких взяток, как это сейчас происходит в статистике⁵¹. Набор в этот орган должен быть открытым, а приоритет отдан людям, давно или никогда не работавшим в старых правоохранительных

ведомствах. Бюро должно быть независимо от любых других ведомств и не входить в систему разделения властей. Его руководитель должен назначаться президентом (премьер-министром) по согласованию с парламентом, при этом кандидатуры должны быть отобраны на открытом конкурсе. Директора бюро нельзя будет уволить досрочно иначе как по совершению им коррупционного правонарушения.

46. Создайте антикоррупционную прокуратуру

Недостаточно создать антикоррупционное следствие: в суде обвинение должен поддерживать специальный прокурор. Расчищение старой прокуратуры также отнимет годы. А использование старых прокуроров в обвинении приведёт к разваленным делам, слитой информации, бесконечным скандалам – как в Украине. Поэтому нужно создать антикоррупционную прокуратуру с отбором и статусом как у антикоррупционного бюро. Антикоррупционный прокурор должен набираться на открытом конкурсе. Отобранные кандидатуры должны представляться генпрокурором президенту на утверждение. Возможности для снятия прокурора с должности также должны быть ограничены.

47. Создайте антикоррупционный суд

Важно правильно расследовать дело и поддерживать обвинение в суде, не менее важно, чтобы суд был честным и неподкупным. Иначе ваше дело будет болтаться несколько лет в старом районном суде, пока не истекнут все сроки. Антикоррупционный суд должен рассматривать дела, подследственные антикоррупционному бюро. Набор туда также должен быть открытым, а сам он – иметь собственную апелляционную палату и в части кассации подчиняться лишь реформированному Верховному суду. Нецелесообразно создавать отдельную коллегия в ВС – набор нового ВС может затянуться, а проконтролировать набор в относительно небольшой антикоррупционный суд общественности будет заметно легче, чем в большой ВС РФ.

48. Создайте антикоррупционное профилактическое агентство

51 <https://www.rbc.ru/society/30/04/2020/5e9daa0e9a794771cc07e9bd>

Сейчас в России за формирование госполитики в области антикоррупции никто толком не отвечает. За всё, конечно, стандартно берётся президент, но также есть и Минтруд, и генпрокуратура. Необходимо сконцентрировать ответственность в одном органе, независимом ото всех. Этот орган должен не только вырабатывать госполитику в области антикоррупции, но ещё и проверять декларации, финансовые отчёты партий, а также заниматься всеми вопросами, связанными с конфликтами интересов. В настоящий момент эту функцию частично выполняет соответствующее управление президента.

Существующие нормы позволяют формировать комиссии по конфликту интересов в ведомствах таким образом, что решения могут приниматься только на основании голосов представителей органа власти, т.е. могут являться ангажированными. Решения комиссии необязательны к исполнению. Отсутствует ответственность для членов комиссии за недобросовестное осуществление своих полномочий. Правильно будет передать полномочия по надзору за конфликтом интересов специальному антикоррупционному агентству, независимому от органов власти, с достаточными ресурсами.

В то же время на уровне незначительных ситуаций конфликта интересов допустимо оставить полномочия у текущих комиссий. Однако при этом нужно закрепить, что чиновники не могут монопольно принимать решения в таких комиссиях, а их решения стали обязательными для руководителей органов власти при принятии решений.

Что касается деклараций и финотчетов партий, уровень экспертизы у уже помянутого агентства по предотвращению коррупции будет заметно выше, чем у прокуроров, проверяющих сейчас декларации, и ЦИК, являющегося политическим органом.

[49. Создайте агентство по розыску, возврату и управлению похищенными активами](#)

Через отмывание денег из России похищены десятки миллиардов долларов⁵². Очевидно, что львиную долю этих средств составляют деньги коррупционеров. Сейчас розыском этих активов (вроде бы) занимается Генпрокуратура, что вряд ли можно отнести к её профильной деятельности. Правильнее было бы передать эти функции специальному агентству, которое на основе вступивших в силу судебных решений искало бы спрятанные коррупционерами активы, вело бы переговоры по их возврату, а затем эффективно их продавало и пополняло казну. Такое агентство должно активно участвовать в международных инициативах по возврату активов вроде StAR World Bank.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

[50. Упраздните антикоррупционный суд \(см. 24 реформу в разделе «Судебная власть»\)](#)

52 <https://thebell.io/strana-nalichnyh-kak-vlasti-10-let-borolis-s-obnalom-i-kto-pobedil>

Когда в 2012 году ГРЕКО⁵⁴ оценивала российское законодательство о финансировании партий, она отметила, что на федеральном уровне отсутствует какое-то единообразие в финансировании и проведении выборов. К 2016 году оценка ГРЕКО улучшилась, а законодательство стало менее запутанным и противоречивым. Однако по-настоящему понятных стандартов, связанных с партийным финансированием, у нас пока нет. Государство больше интересуют точечные изменения, направленные на всевозможные ограничения избирательных прав граждан.

Вообще политическая коррупция в нашей стране редко подвергается анализу. Сам этот термин для россиян малознаком. На деле политическая коррупция – один из самых страшных видов коррупции. С её помощью захватываются государства, целые народы оказываются в подчинении у коррупционеров, которые выкачивают из страны ресурсы и выводят их за рубеж.

Реформы должны обеспечить качественное изменение политической среды в России. Партии должны прекратить использовать административный ресурс, уличённые в этом политики должны исключаться из политической жизни. Контроль за фактической избирательной кампанией надо начинать заранее, а не за пару месяцев до старта избирательной гонки. Партии нужно освободить как от контроля со стороны крупного бизнеса и госсектора, так и от финансовой нестабильности.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

51. Обеспечьте прозрачность пожертвований партиям

Устанавливайте конечных жертвователей (см. первую реформу в разделе «Законодательная власть»). Финансовые отчёты партий и политиков публикуются в виде сканов, что сильно затрудняет работу с ними. Нужно обеспечить их полную машиночитаемость для обработки с использованием современных технологий⁵⁵.

52. Боритесь с админресурсом на выборах

Использование административного ресурса (официальных должностных лиц и бюджета органа административного образования, где правит партия) должно влечь за собой роспуск представительного органа соответствующего муниципалитета или региона с досрочными выборами и запретом на участие в них политической партии или кандидату, а также лицам, которые админресурс использовали. При этом не должны пострадать те депутаты, которые не имеют связи с политическими силами или лицами, использовавшими админресурс – они должны попасть в следующий созыв автоматически. Расследовать факты применения админресурса должно антикоррупционное бюро.

53. Увеличьте сроки избирательной кампании

Сейчас многие партии начинают агитацию задолго до наступления трёхмесячного срока до дня выборов, а значит, их траты не отражаются должным образом в их финансовой отчётности. Более того, помогать партиям в агитации до официального срока предвыборной агитации могут и лица с совершенно непрозрачными источниками доходов. Необходимо расширить сроки избирательной кампании хотя бы до шести месяцев, чтобы все траты партий на агитацию и

53 См. также Рекомендацию i Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

54 Группа государств против коррупции – антикоррупционный орган Совета Европы. Оценивает исполнение членами группы европейских антикоррупционных стандартов – двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией (<https://rm.coe.int/16806cc17c>).

55 См. также Рекомендацию i Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

иные предвыборные мероприятия были прозрачны для избирателей⁵⁶.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

54. Расширьте государственное финансирование партий

Партии не должны быть зависимы от олигархов – они должны быть зависимы от своих избирателей. Каждая партия, которая набрала достаточно голосов для хотя бы одного мандата в Госдуме, должна получить за эти голоса финансирование. Госфинансирование партий способствует политической конкуренции, в условиях отсутствия давления на доноров партий это не приведёт к монополизации источников их существования.

При этом партии, получающие госфинансирование, должны проводить тендеры на портале госзакупок, чтобы их траты были прозрачными и распределялись на конкурсной основе. Кроме того, любые траты на сумму свыше 10 тысяч рублей должны находить отражение в финансовой отчётности партии, включая зарплаты партийных функционеров.

55. Стимулируйте гражданское финансирование партий, снижайте влияние крупного бизнеса, исключайте влияния госсектора

Граждане должны иметь возможность направлять часть уплачиваемого НДФЛ на пожертвование политической партии. Иные пожертвования должны давать право на налоговый вычет. При этом следует внимательно следить за тем, чтобы крупный бизнес не занимал слишком много места в структуре доходов партии: один бенефициар не должен формировать больше 20% партийного бюджета. Возможно, следует ввести аккредитацию в антикоррупционном агентстве доноров партий по аналогии с американской практикой political actions committees. И конечно, государственные предприятия ни под каким

видом не должны жертвовать партиям – даже через несколько компаний-прокладок.

Медиа

Свободные медиа – гарантия общественного контроля за коррупцией. Именно через разнообразные медиа граждане узнают о происходящем в стране, медиа очень сильно влияют на формирование общественного мнения. Поэтому государство должно обеспечить независимые медиа, прежде всего СМИ, своей поддержкой. При этом крупные СМИ должны быть прозрачны для читателей. Медиарынок должен стать конкурентным и открытым.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

56. Поддерживайте грантами небольшие независимые СМИ в регионах

Небольшим СМИ в регионах очень сложно выжить в условиях падения доходов от рекламы. В то же время именно они освещают коррупцию на местном уровне. Местным блогерам, как правило, не хватает ресурсов и профессионализма, чтобы заменить СМИ в этом качестве. Федеральное правительство должно поддерживать такие СМИ грантами на конкурсной основе.

57. Поддерживайте грантами журналистские расследования

Расследования медиа о коррупции неизменно привлекают большое внимание общества к таким кейсам и способствуют общественному просвещению о нарушениях со стороны должностных лиц. При этом коммерческая составляющая расследований сомнительна, если только такие расследования не являются заказными. Федеральное правительство должно поддерживать расследовательские СМИ грантами на конкурсной основе.

56 Рекомендация ix Темы II <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf>

58. Обеспечьте медиа широкий доступ к информации

Медиа являются той формой, через которую граждане узнают о всех значимых событиях своего района, региона, всей страны. Доступ к государственной информации для СМИ критически важен. Основания для отказа в предоставлении информации СМИ должны быть более строгими, чем для обычных граждан – по умолчанию следует рассмотреть возможность рассекречивания любой информации по запросу СМИ.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

59. Раскройте конечных бенефициаров, доноров всех крупных СМИ

Граждане имеют право знать, кто финансирует и контролирует крупнейшие СМИ, которые формируют общественную повестку в России. Раскрытие бенефициаров компаний обязательно и для СМИ, имеющих юридическое лицо в России.

Гражданское общество

Сейчас российский государственный аппарат старательно делает всё, чтобы выдавить гражданское общество в сферу социалки и прочих «неполитизированных» вопросов. Однако гражданское общество играет важнейшую роль в противодействии коррупции. Именно оно вскрывает коррупцию на низовом уровне, предоставляет независимую экспертизу и в конечном счёте помогает властям выявлять и пресекать коррупционные явления. Необходимо отменить бессмысленные репрессивные законы в отношении НКО, при этом стимулируя их антикоррупционную деятельность. НКО должны принимать активное участие в формировании новых антикоррупционных органов власти, контролировать конкурсы на должности в них. При этом НКО должны быть прозрачными и стать локомотивом в вопросах антикоррупционного просвещения⁵⁷.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

60. Отмените закон об иностранных агентах

Законодательство об иностранных агентах осложняет любую антикоррупционную деятельность НКО, финансируемых из-за рубежа. При этом оно никак не позволяет обеспечивать прозрачность влияния иностранных государств на политику через гранты – не видно, чтобы финансируемые, к примеру, Китаем НКО признавались иностранными агентами. Способы обхода этого закона иностранными правительствами имеются. Закон об иностранных агентах не выполняет своих декларируемых функций и должен быть отменён.

61. Стимулируйте гражданские антикоррупционные инициативы

По всей России существуют инициативные группы граждан, борющиеся против точечной застройки, некачественных дорог, воровства в медицине. Государство должно поддерживать такие инициативы, поскольку они укрепляют местное гражданское общество и обеспечивают дополнительных акторов в деле борьбы с коррупцией. Целесообразно разрешить гражданам жертвовать часть своего НДФЛ НКО по выбору, причем приоритет отдавать наиболее прозрачным и подотчётным.

62. Широко привлекайте НКО к вопросам антикоррупции, введите их в конкурсные комиссии

Отбор в новые органы власти невозможно провести силами одних чиновников и депутатов. Экспертные НКО должны также принимать в них участие, отсеивая недобросовестных участников. Так, Общественный совет добропорядочности в Украине отсеял свыше половины кандидатов в новый Верховный суд, ранее одобренных Высшим советом правосудия. Участие НКО в формировании органов власти усилит их прозрачность и подотчётность обществу.

57 См. также Рекомендации i-ii <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

63. Повысьте финансовую прозрачность НКО

Государство сейчас давит только на финансируемые из-за рубежа НКО. Но вообще-то финансируемые непонятными деньгами внутри страны НКО куда более опасны и загадочны. Кто знает, как финансируется Фонд Ахмата Кадырова? А группы региональных фондов поддержки и развития – доноров Единой России? Стандарты прозрачности должны быть одинаковыми для всех: кто сколько получил, от кого и на что потратил. Важно не то, из какой страны финансирование, а то, кто именно финансирует и на какие цели эти деньги тратятся. Общая прозрачность всех НКО обеспечит их неиспользование для нечестных целей.

Бизнес

С одной стороны, бизнес в России испытывает постоянное давление со стороны государственной власти. Многие должностные лица рассматривают бизнес как дойную корову, способную принести неформальную ренту за защиту и покровительство⁵⁸. Восприятие бизнесменов как спекулянтов, нечестных на руку дельцов только укрепляет прогосударственный подход чиновников, судей, общества в целом. С другой стороны, и сами бизнесмены не против воспользоваться коррупционными механизмами: распилить госконтракт, посадить конкурента⁵⁹.

Обеспечение честности государственного аппарата невозможно без реформ, направленных на честность бизнеса. Нужно снизить регуляторное бремя, стимулировать правовые способы решения проблем бизнеса и при этом положить конец использованию частных компаний как прокладок для коррупционеров.

64. Системно проводите антикоррупционное образование

Конкурсы антикоррупционных рисунков – это, конечно, хорошо, но всё же антикоррупционное образование должно быть системным. Министерство просвещения совместно с антикоррупционным агентством должно разработать методические материалы о том, как именно коррупция влияет на нашу каждодневную жизнь, как коррупция убивает, почему правильно и не стыдно заявлять о коррупции. Эта пропаганда (в хорошем смысле) должна вестись везде: от детского сада до офисов и предприятий. Сложно выбрать честный формат разговора. Но в изменившемся политическом климате не будет поводов для такого лицемерия.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

65. Введите реестр конечных бенефициаров юридических лиц, включая НКО

Анонимные компании – удобный инструмент для коррупционеров⁶⁰. На них оформляется необъяснимо дорогая недвижимость, на их счета перечисляются взятки, в них трудоустраивают родственников чиновника для получения зарплат-взятки.

Сейчас в России каждая компания формально обязана хранить информацию о своих бенефициарах – лицах, которые контролируют более 25% уставного капитала компании или могут контролировать её действия. Однако на практике неизвестно, насколько достоверна храняемая компаниями информация: никаких регулярных проверок не проводится. Более того, непубличность и рассредоточенность этой информации исключает какой-либо общественный контроль в этой сфере.

Чтобы покончить с анонимными компаниями, записанными на номинальных учредителей,

58 <https://ngs.ru/text/business/2019/07/21/66164224/>

59 <https://www.interfax.ru/russia/677885>

60 <https://www.ft.com/content/eb76acdc-054b-11ea-a984-fbbacad9e7dd>

необходимо создать публичный реестр конечных бенефициаров юридических лиц, причем внести в него не только коммерческие, но и некоммерческие организации (см. подробнее раздел «Гражданское общество»). Юрилица обязаны будут вносить туда своих бенефициаров, а граждане будут иметь возможность легко проверить, под чьим контролем на самом деле работает та или иная компания. Конечно, сначала туда массово будут заносить подложные сведения. Однако бдительный общественный контроль с государственными санкциями неизбежно приведёт к уничтожению подобной практики. Суровые наказания за сокрытие бенефициаров обеспечат полную прозрачность бизнесов, а значит, заметно снизят риски использования компаний в качестве прокладок для коррупционных схем. В конечном счёте привлекательность бизнеса для коррумпированных чиновников снизится.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

66. Дерегулируйте экономику

Коррупцию провоцируют требования, которые невозможно выполнить. Дело не только в уровне требований СанПиН к прожарке омлета или необходимости держать разные виды ветоши для рукомойников на кухне кафе. Зачастую невыполнимы требования пожарной безопасности из-за конструктивных особенностей зданий, защиты персональных данных в виде сбора бесконечных согласий граждан на их обработку и т.п. Пересмотр регуляторных ограничений путём регуляторной гильотины не вызвал у бизнеса большого энтузиазма, поскольку контроль за процессом (прожарки омлета) всё ещё превалирует над результатом (отсутствие отравлений после употребления приготовленного омлета).

Государство должно стремиться оставить только те требования, которые можно проконтролировать по результату. Тогда снизятся и стимулы для коррупции: взятки не будут давать просто потому, что инспектор предъявил бизнесмену глупые и неразумные требования. Уменьшится уже много раз упоминавшаяся в докладе коррупционная рента.

67. Стимулируйте решение споров в судах, улучшайте исполнение их решений

Многие нападки правоохранителей на бизнесы спровоцированы их же конкурентами. Нередки случаи заказного возбуждения уголовных дел, организации силового проведения оперативных действий силовиков с целью устрашения, выемки техники по заявлениям со стороны конкурентов по бизнесу или даже бывших бизнес-партнеров. Конечно, и сами правоохранительные органы ведут себя недобросовестно, когда возбуждают уголовные дела по явно необоснованным сообщениям с целью получить коррупционную ренту с бизнесменов. Однако зачастую такие нападения спровоцированы невозможностью эффективно решить свои проблемы правовыми способами. Арбитражное правосудие очень перегружено, при этом качество выносимых арбитражными судьями решений часто вызывает вопросы. Поэтому суды по коммерческим делам должны быть реформированы (см. подробнее раздел «Судебная власть»).

Отдельная проблема – исполняемость решений. Необходимо стимулировать приставов повышать процент исполняемости, вернув отменённое в 2004 году вознаграждение в виде процента от исполнительского сбора. Кроме того, правильно было бы ввести институт частных судебных приставов по имущественным делам по аналогии с частными нотариусами и адвокатами. У бизнесмена будет выбор: либо воспользоваться более дешёвыми, но долгими услугами государственных приставов, либо обратиться к более дорогим коммерческим, которые всё сделают намного быстрее, но и дороже. Во всяком случае, услуги частных приставов будут явно дешевле заказного уголовного дела.

Таким образом исчезнут экономические стимулы для подкупа официальных лиц, а в отсутствие спроса исчезнет и коррупция в этой сфере. Отсутствие необходимости в подобных услугах уменьшит коррупционное сращивание бизнеса и власти.

68. Стимулируйте антикоррупционный комплаенс

Во всём мире комплаенс – меры по соблюдению законодательства – улучшает положение компании в случае выявления

нарушений контролирующими органами. В России редкие случаи учёта судами таких мер⁶¹ в массе своей не приводят к смягчению наказания.

Это неправильно. Нужно на уровне закона закрепить, что принятие компаниями реальных мер по стимулированию внутренних заявителей о коррупции, обеспечению честности тендеров компании, закреплению антикоррупционных оговорок в договорах и прочих, направленных на выявление коррупционных практик, должно учитываться при определении наказания, например, за дачу взятки сотрудником компании в её интересах, даже когда компания не сообщила сама об этой взятке. Стимулирование таких мер само по себе заставит компании более активно предотвращать коррупционные практики в коммерческом секторе и, в свою очередь, снизит уровень как бизнес-коррупции, так и участия компаний в подкупе официальных лиц. Ориентиры компаниям по построению внутренне честного бизнеса могут дать стандарты Торгово-промышленной палаты, разработанные с участием широкого круга заинтересованных лиц⁶².

69. Сократите государственное участие в экономике

Бизнесу нужно передать значительно число государственных предприятий, чтобы изъять то количество денег, которые государство может получить путем подыгрывания своим субъектам, нарушая справедливость правил игры. Подробнее см. раздел «Публичный сектор».

70. Введите реальную ответственность банков и нефинансовых посредников

Недавнее исследование «Трансперенси» показало, что мало кого из риэлторов волнует то, что грязные деньги собираются провести через них, чтобы отмыть через рынок недвижимости⁶³. Думается, что ненамного лучше ситуация у нотариусов и адвокатов, хоть их деятельность и лицензируется. Несоблюдение антиотмывочных правил должно повести за собой запрет на профессию. Саморегулируемые организации (СРО) нотариусов, адвокатов и других посредников должны нести коллективную ответственность за все случаи отмыывания денег через их членов – иначе у них не будет достаточных стимулов для такого надзора. Хотя риэлторы и не имеют своих СРО, они взаимодействуют с другими посредниками, прежде всего банками. Тогда коррупционеры не смогут реализовать свои нечестно нажитые богатства, а бизнесы – обогащаться за счёт грязных денег, не будут втягиваться в порочный круг зависимости от обслуживания коррумпированных должностных лиц⁶⁴.

Что касается банков в отдельности, то их комплаенс – соблюдение требований регуляторов и законодательства в целом – должен иметь чёткую антиотмывочную направленность. Банки сейчас зачастую исключительно формально интересуются, является ли чиновником их клиент, получающий подозрительно большие транзакции. Несоблюдение правил антиотмывочного комплаенса должно стать основанием для отзыва лицензии.

61 Предусмотрены ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции».

62 В качестве ориентира также см. рекомендации Совета Европы <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8515>

63 <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/ne-vse-rossiyskie-rieltorskie-organizatsii-soblyudayut-antiotmyvochnoe-zakonodatelstvo-issledovanie-transperensi.html>

64 Рекомендация xxvi <https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf>