



**ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ  
ВЫБОР**

**Основные предложения  
РОО «Демократический выбор»  
в области борьбы с коррупцией**

Москва, 2012 г.

## **Основные предложения РОО «Демократический выбор» в области борьбы с коррупцией**

### **1. Кардинальное сокращение объема регулирующих полномочий государства и числа чиновников**

1.1. Должна быть проведена кардинальная ревизия системы регулирующих полномочий государства, предусматривающая их радикальное сокращение, прежде всего в сферах регулирования экономической деятельности, цен, вопросов входа на рынки, получения разрешений на строительство, ликвидации предприятий – там, где Россия демонстрирует плохие показатели в мировом рейтинге Doing Business.

1.2. Число государственных служащих в Российской Федерации должно быть радикально сокращено. За последние 10 лет численность работников государственных и муниципальных органов выросло почти в полтора раза и вплотную приблизилось к двум миллионам человек, в то время как его необходимо сократить до менее миллиона человек. Должны максимально получить распространение бесконтактные формы взаимодействия чиновников с гражданами и юридическими лицами, основанные на широком использовании унифицированных процедур и современных информационных технологий.

1.3. Необходима масштабная инвентаризация российского законодательства с целью устранения «вилков» по срокам принятия чиновниками решений при выдаче бизнесу различного рода разрешений и оказании публичных услуг, а также размерам штрафов и санкций отношении предпринимателей. Должно быть минимизировано количество решений, отдаваемых на усмотрение конкретным чиновникам.

### **2. Обеспечение гласности деятельности органов государственной власти и свободы информации о коррупции**

2.1. Не допускается отнесение к государственной тайне информации, касающейся расходования государственных средств, а также доходов и расходов от использования государственного имущества. Это же правило распространяется и на использование средств принадлежащих государству компаний, их доходов и расходов. Обязательной публикации подлежат:

- регулярные финансовые отчеты государственных предприятий и компаний, прямо или косвенно контролируемых государством, информацию о закупках ими товаров и услуг и крупнейших поставщиках (с которыми заключены контракты стоимостью более 10 млн. рублей);
- сведения об имуществе соответствующих предприятий и компаний;
- сведения о закупках со стоимостью контрактов 10 млн. рублей и выше.

2.2. Не подлежат применению нормативные правовые акты органов государственной власти, не находящиеся в постоянном открытом доступе в сети интернет.

2.3. Публично высказанные подозрения в коррупционной деятельности чиновников не могут служить основанием для подачи последними исков о клевете и защите чести и достоинства в суды, в случае, если высказавшее такие подозрения лицо специально оговаривает, что не высказывает конкретных обвинений, а лишь просит инициировать проверку подозрительных фактов. Нормы о «клевете» должны быть исключены из уголовного права.

2.4. Государство должно ввести систему официальных поощрений для журналистов, публикующих сведения о потенциальной причастности государственных или муниципальных служащих к коррупции, в случае, если такие сведения подтвердились вступившими в силу судебными решениями.

2.5. Из законодательства Российской Федерации должны быть исключены все положения, позволяющие преследовать журналистов за распространение сведений о коррупции.

2.6. Государство должно всемерно содействовать формированию в обществе атмосферы "нулевой толерантности" к коррупции, неприятия капиталов, нажитых коррупционным путем.

2.7. Должна быть создана специальная подконтрольная общественности общефедеральная антикоррупционная служба («служба собственной безопасности»), в компетенцию которой должны входить систематизация и расследование фактов коррупции в органах государственной власти, в том числе и на региональном уровне. Сегодня эти функции выполняются ФСБ, которая аккумулирует и скрывает компромат против чиновников, обеспечивая таким образом их лояльность. Новая антикоррупционная служба должна будет отчитываться перед обществом и парламентом о результатах мониторинга коррупции во всех без исключения ведомствах по итогам систематизированного анализа их деятельности. Должна быть также создана единая общефедеральная «горячая линия» по борьбе с коррупцией, куда смогут открыто обращаться за поддержкой все граждане страны (в том числе с гарантиями анонимности), а также представители малого и среднего бизнеса, при выявлении фактов вымогательства и ущемления их прав со стороны чиновников всех уровней. Обратившимся должна быть автоматически гарантирована защита государства. Принципы деятельности национальной антикоррупционной службы должны включать:

- обязательную публикацию в Интернете результатов проверок по каждому заявлению о фактах коррупции;
- право неправительственных организаций делегировать своих представителей для участия в работе службы;
- право сообщившего о факте коррупции (в первую очередь, СМИ) участвовать в проводимом службой расследовании.

### **3. Профилактика коррупции среди чиновников**

3.1. Россия должна немедленно ратифицировать статью 20 Конвенции ООН против коррупции «Незаконное обогащение», допускающей признание уголовно наказуемым деянием значительное увеличение активов чиновника, превышающее его законные доходы, которое он не может разумным образом обосновать.

3.2. Должно быть введено пожизненное поражение в правах (запрет занимать руководящие государственные и муниципальные должности высшего и среднего звена) для чиновников, хоть раз уличенных в коррупционных сделках.

3.3. Должны быть немедленно инициированы гласные проверки с участием общественности и неправительственных организаций по всем известным подозрениям в коррупции высокопоставленных должностных лиц (федеральных чиновников уровня заместителя министра и выше, региональных чиновников начиная с уровня вице-губернатора), высказываемым в СМИ.

3.4. Должен быть проведен тотальный аудит активов, доходов и расходов чиновников на предмет их соответствия официальным доходам. По тем случаям, где чиновники не в состоянии будут внятно объяснить происхождение дорогостоящих активов, необходимо возбуждать

уголовные дела.

3.5. Необходимы запросы в правоохранительные и регулирующие органы стран Евросоюза, США, Швейцарии и ряда других стран о предоставлении информации об активах и банковских счетах российских чиновников.

3.6. В законодательство должны быть введены положения о конфискации у чиновников, осужденных по делам о коррупции, имущества на сумму, хищение которой было доказано, а также имущества, происхождение которого они не могут доказательно объяснить.

3.7. Государственные и муниципальные служащие, добровольно сообщающие о фактах коррупционной деятельности, должны получать безусловную помощь от государства - участие в программе защиты свидетелей, выплаты вознаграждений, а также послабления в ответственности за совершенные коррупционные правонарушения.

3.8. Федеральное правительство должно регулярно публиковать перечни нормальных рыночных цен на основную номенклатуру продукции и услуг, закупаемых за счет средств бюджета, с целью упростить независимый анализ потенциальной коррупционности госзакупок.

3.9. Правительством должен быть определен перечень сфер особо высокой потенциальной коррупционности (распределение земельных ресурсов, участков недр, приватизация, выдача разрешений на вылов рыбы и морепродуктов и т.п.), где должны инициироваться регулярные особо тщательные проверки возможных фактов коррупции с привлечением неправительственных организаций и СМИ. Основой для определения таких сфер должны служить в том числе результаты независимой неправительственной экспертизы степени потенциальной коррупционности законов и нормативно-правовых актов, регулирующих те или иные сферы.

3.10. Правительство должно ввести в практику систему регулярных оперативных проверок по фактам публикации рекламных объявлений о предоставлении коммерческих услуг по упрощенному получению различного рода разрешительной и правоустанавливающей документации (справок, паспортов, разрешений и т.п.) для выявления и наказания чиновников, незаконно занимающихся продажей соответствующих разрешений.

3.11. Максимальное распространение должны получить бесконтактные механизмы взаимодействия государственных регулирующих органов с населением (системы видеонаблюдения за соблюдением автомобилистами правил дорожного движения и автоматической выписки штрафов, систем регистрации заявлений в государственные органы и т.п.).

3.12. Необходимо законодательное введение понятия «потолка роскоши» для чиновников.

3.13. О области приватизации государственного имущества необходимо ввести в законодательство нормы:

- об обязательности открытой конкурсной формы приватизации государственного имущества;
- о приравнивании к федеральной собственности имущества госкомпаний и о запрете практики вывода государственного имущества в дочерние компании с целью его последующей продажи в обход норм законодательства о приватизации (как это имело место в ситуации с приватизацией «Роснефти», активов РАО ЕЭС, «Газпрома», РЖД и др.).

3.14. Предъявление чиновником требований, не предусмотренных законом или иными нормативно-правовыми актами для выполнения данной государственной функции (не считая внутриведомственных инструкций, не рассматриваемых в качестве таких

нормативно-правовых актов), должно быть запрещено и квалифицироваться как воспрепятствование реализации законных прав граждан и юридических лиц.

#### **4. Борьба с конфликтами интересов на государственной службе**

4.1. В законодательство о госслужбе должны быть введены нормы, требующие:

- обязательной отставки чиновников (а также изначального запрета на их назначение на соответствующие должности) в случае, если в сферу их регулирования попадает бизнес их родственников или лиц, с которыми соответствующих чиновников связывали деловые партнерские отношения в прошлом;
- особого контроля за сделками, совершаемыми в условиях конфликта интересов чиновников (сделки в сфере регулирования конкретных чиновников, в которых участвуют их родственники или лица, с которыми имеются иные неформальные связи - партнерские отношения в бизнесе в прошлом, соприкосновения в биографиях и т.п.).

4.2. Необходимо введение в практику института «коррупционных историй» чиновников (по аналогии с кредитной историей в банковском секторе), фиксирующих все сведения обо всех конфликтах интересов (в том числе некриминального характера), сделках подозрительного свойства, зафиксированных действиях коррупционного характера в течение всех этапов карьеры соответствующего чиновника. Запрет на продвижение чиновников по службе в случае, если по подозрительным случаям не было проведено проверок и подозрения не были бы развеяны.

4.3. Необходим законодательный запрет перехода чиновников после оставления госслужбы на работу в компании, деятельность которых входила в сферу их регулирования в ходе работы на госслужбе.

4.4. Необходимо ввести в практику постоянную кадровую ротацию основных государственных должностей высшего и среднего звена (с установлением максимальных сроков нахождения на соответствующих должностях от 6 до 8 лет).

4.5. Необходимо принять закон о лоббизме, определяющий порядок цивилизованного взаимодействия бизнеса с властью и вводящий четкое определение недобросовестных форм такого взаимодействия.

#### **5. Общественный контроль**

5.1. Необходимо создание общенациональной ассоциации неправительственных организаций, занятых вопросами противодействия коррупции, открытой для членства, которой законодательно будут поручены функции по контролю аудита бюджетных расходов, эффективности использования госимущества, проверки богатства чиновников и их коррупционной истории.

5.2. Данной ассоциации неправительственных организаций должно быть передано большинство функций Счетной палаты, доказавшей свою неэффективность. Парламентский контроль над деятельностью органов исполнительной власти по расходованию бюджетных средств и использования государственного имущества должен осуществляться непосредственно при участии ассоциации неправительственных организаций по противодействию коррупции, упомянутой в п.5.1.

5.3. Механизм государственных закупок должен трансформироваться таким образом, чтобы смещаться от чрезмерно формалистского процедурного подхода к увеличению масштабов постфактум-контроля независимых неправительственных организаций над конкретными госзакупками. Чрезмерная процедурная регламентация часто мешает эффективности госзакупок и вынуждает чиновников идти на процедурные нарушения, при этом не позволяя выявлять реальную коррупцию и понуждая придирается к формальным критериям. Основными критериями выявления потенциальной коррупционности госзакупок должны стать не нарушение процедур, а следующие параметры:

- чрезмерное отклонение цены госзакупок от нормальных рыночных цен (публикуемых в соответствии с п. 3.8);
- заключение государственных контрактов с компаниями, контролируемые лицами, имевшими (имеющими) родство или деловые связи с чиновниками, принимающими решения по соответствующим госзакупкам, или их руководством;
- заключение государственных контрактов с компаниями, не имеющими опыта в соответствующих сферах;
- предоставление необоснованных преференций определенным участникам закупочных процедур;
- чрезмерная регламентация свойств приобретаемых товаров/работ/услуг, не имеющая отношения к целям их использования;
- отмена результатов конкурса заказчиком после его завершения по процедурным основаниям.

5.4. Государство должно принять за основу разработанную неправительственными организациями методологию оценки масштабов коррупции в стране на основании широкого круга показателей – статистики взяточничества, оценки объемов рынка коррупционных сделок, судебной статистики по делам о коррупционных правонарушениях, масштаба потенциально коррупционных нормативных правовых актов и т.п. Должно быть введено в практику формирование национального рейтинга положения дел в сфере коррупции, на основании которого будет возможна объективная независимая оценка прогресса в борьбе с коррупционными правонарушениями.

## **6. Суды**

6.1. Гособвинение должно добиваться от судов реальных приговоров по делам о коррупции. Государственные обвинители, систематически требующие от судов мягких приговоров по делам о коррупции (условные сроки, оправдания и т.п.), должны отстраняться от своих должностей.

6.2. Должна быть прекращена практика назначения судьями выходцев из силовых структур и в целом исполнительной власти.

6.3. Все без исключения дела о коррупции должны рассматриваться судами присяжных.

6.4. По делам о коррупции необходима корректировка законодательства с целью унификации наказаний и устранения «вилки» для судей, позволяющих произвольно назначать наказание по делам о коррупции «на усмотрение суда».