

Информировать и просвещать

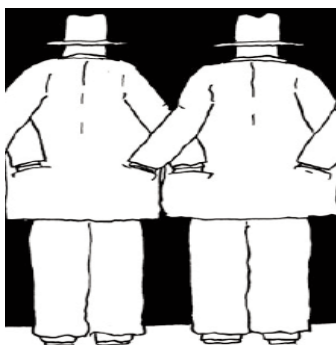
НАРОДНАЯ

№ 2 (98)
февраль 2010 г.
Выходит с
30 декабря 2001 г.

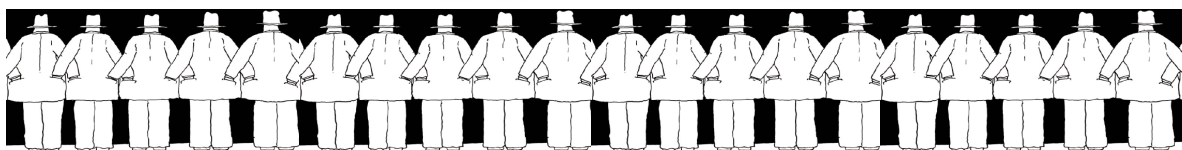
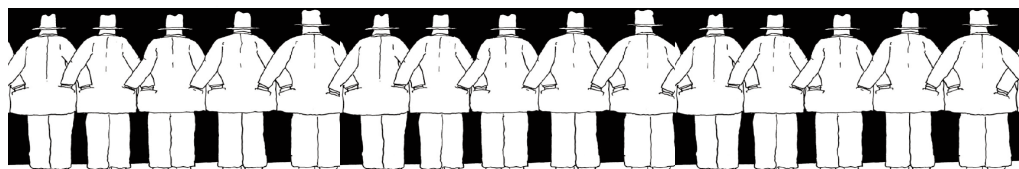
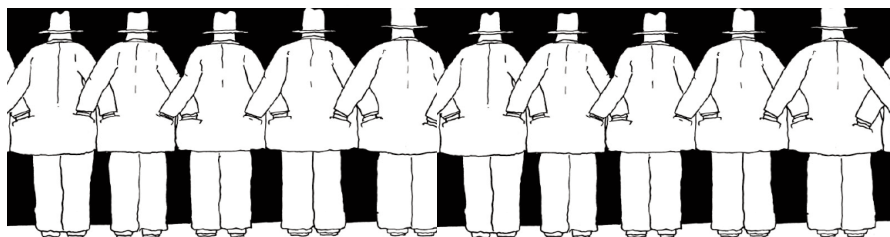
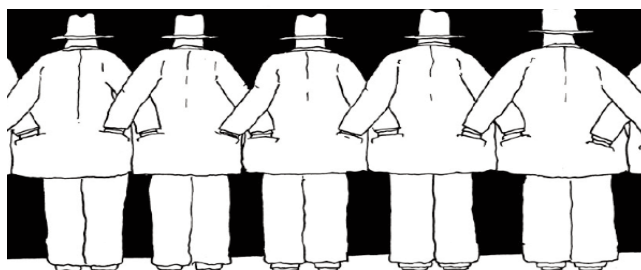
И Ж И Ц И А П И В А

Орган регионального общественного движения “Народная инициатива”

СИСТЕМНАЯ ПРОБЛЕМА



ПИРАМИДА ВЛАСТИ



В номере:

- ✓ “Коррупция в России” - [стр.2](#)
- ✓ “Борьба с коррупцией: что делать?” - [стр.3](#)
- ✓ “Уровень коррупции - показатель политической воли власти” - [стр.11](#)
- ✓ “Коррупция в России на высшем уровне” - [стр.16](#)
- ✓ “Государственная молодежная политика: демографический аспект” - [стр.19](#)

Коррупция в России

Долгое время коррупция в России была законным видом деятельности чиновников всех уровней. До XVIII века государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», т. е., на средства от лиц, заинтересованных в его деятельности. При Петре Первом чиновникам стали платить фиксированное жалование (зарплату) - получение взятки стало считаться преступлением. Когда количество чиновников возросло, жалование им стали выплачиваться нерегулярно. Взятки, в первую очередь для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. После смерти Петра система «кормлений» была восстановлена, к фиксированному жалованию вернулась лишь Екатерина II.

В Советской России взяточничество приравнивалось к контрреволюционной деятельности, за которую грозил расстрел.

В годы перестройки (90-е г.г. XX века) неофициальная система кормлений чиновников возродилась. Выросшая до гигантских размеров коррупция стала главным препятствием на пути развития бизнеса и дальнейшего экономического роста страны.

В февраль 2003 года Фонд «Индем» опубликовал результаты своих исследований: «общая сумма взяток, выплачиваемых российскими предпринимателями чиновникам, составила, по минимальным оценкам, \$33,5 млрд. в год, а минимальные затраты населения России на бытовые взятки превышают \$3 млрд.». «Коррупция в России превратилась в явление социальное. Опросы показали, что более половины взрослого населения страны имеют личный опыт дачи взяток» - таков вывод Фонда.

Выводы взяток и незаконная приватизация, привели к резкому увеличению нелегальных доходов чиновников. Многие чиновники, обзаведясь собственностью, явно не соответствующей их фиксированной зарплате. Уровень их жизни приблизился к уровню жизни арабских шейхов.

По данным международной организации Transparency International («Международная прозрачность»), исследующей коррупцию во всем мире и составляющей соответствующий рейтинг, в 2009 году Россия заняла в нем 147 место из 180 стран. Коррупционность в России по оценке этой организации, находится на уровне Камеруна,

Кении, Зимбабве и Украины. Следом идут только слаборазвитые африканские страны. По мнению Елены Панфиловой (руководителя русского отделения международной организации "Трансперенси Интернешнл"), столь резкое обрушение российского рейтинга связано, прежде всего, с позицией власти. На фоне антикоррупционной риторики, которая наиболее ярко проявляется в ежегодных посланиях президента Федеральному собранию, ситуация со взяточничеством в госаппарате резко ухудшается. Разцвет торговли чиновников своими полномочиями обусловлен тем, что "ни одна из антикоррупционных реформ не доведена хоть до чего-нибудь".

В России по данным Следственного комитета Генпрокуратуры, количество зарегистрированных взяток увеличилось с 6700 в 2007 году до 8000 в 2008 году. По данным МВД, за первую половину 2009 года был зарегистрирован 10 581 случай взяточничества в крупном размере (свыше 150 тысяч руб.).

Области распространения коррупции в России

Сегодня коррупции подвержены все области жизни, всех социальных слоев общества. К сферам деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции, относятся:

- таможенные службы: пропуск через границу запрещенных к перевозке товаров; возврат конфискованных товаров и валюты; занижение таможенных пошлин; необоснованные отсрочки таможенных платежей;

- медицинские организации: закупка оборудования и лекарств по завышенным ценам; выдача несоответствующих действительности медицинских заключений; приоритетное обслуживание одних граждан за счет других;

- автоинспекции: необоснованное предоставление лицензий (водительских прав, справок о прохождении техосмотра); отсутствие законного наказания для нарушителей правил пользования дорогами; фальсификация сведений и выводов о дорожно-транспортных происшествиях в пользу заинтересованных лиц;

- судебные органы: предвзятое рассмотрение обстоятельств дела; принятие неправосудных решений; нарушение процессуальных норм; противоположные решения различных судов по одному и тому же делу; использование судов в качестве инстру-

мента рейдерства; предвзятое отношение к уголовным делам.

- налоговые органы: не взимание налогов в полном объеме; возвращение НДС; проверки инициированные конкурентами и остановка производства;

- правоохранительные органы: возбуждение и прекращение уголовных дел, а также направление их на дополнительное расследование; отсутствие законного наказания за правонарушения различной тяжести;

- бюрократия: взятки за оформление справок, разрешений, прочих документов;

- организации по борьбе с коррупцией: некоторые из них являются прикрытием для распиливания средств, выделяемых на борьбу с коррупцией;

- ВУЗы: покупка и продажа дипломов; завышение результатов экзаменов; поступление в ВУЗ людей с недостаточным уровнем знаний.

- лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности;

- выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами;

- получение кредитов;
- получение экспортных квот;
- конкурсы на закупку товаров/услуг за счет бюджетных средств
- строительство и ремонт за счет бюджетных средств;
- нотариальное удостоверение сделок;

- контроль за соблюдением условий лицензирования;

- надзор за соблюдением правил охоты и рыболовства;

- освобождение от призыва на военную службу в вооруженные силы;

- поступление в государственные высшие учебные заведения (в основном юридической и экономической специализаций);

- государственная регистрация, аттестация и аккредитация негосударственных высших учебных заведений;

- поступление в специализированные общеобразовательные школы и дошкольные воспитательные учреждения;

- прием на службу на позволяющие иметь значительный незаконный доход должности в государственных и муниципальных учреждениях;

- формирование партийных избирательных списков.

Из книги Ю.В. Голика и В.И. Карасева «Коррупция как механизм социальной деградации».

Борьба с коррупцией: что делать?

Ответ на этот традиционный для России вопрос был дан еще в 1998 г. Тогда, совместными усилиями Совета по внешней и оборонной политике и Фонда ИНДЕМ ("Информатика для демократии") был подготовлен и представлен общественности доклад «Россия и коррупция: кто кого?» За прошедшие с той поры 12 лет было подготовлено множество других докладов, проведены сотни научных конференций, созданы десятки общественных и государственных организаций по борьбе с коррупцией, при том, что коррупция в России продолжала расти, как «плесень» в тепличных условиях. Сегодня, отвечая на вопрос авторов доклада Фонда ИНДЕМ, можно с горечью констатировать: «Коррупция Россию!».

Учитывая, что отдельные предложения Фонда ИНДЕМ начали реализовывать только спустя десять лет, а так же то, что лучшего все равно никто не предложил, редакция приняла решение вновь напомнить читателям отдельные выдержки из вышеназванного доклада.

Россия и коррупция: кто кого?

1. Экономические, социальные и политические последствия от разрастающейся коррупции

Экономические последствия:

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие - государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь - из-за нарушений в ходе приватизации. Последствия те же, что в п.2.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности - при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных "накладных расходов". В итоге страдает потребитель.

6. Теряется доверие агентов рынка к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

Социальные последствия:

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое и

неправедное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупционированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, срачиваясь с коррупционными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

Политические последствия:

1. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок.

2. Уменьшается доверие к

власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

4. Профанируется и снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.

5. Увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

II. Экономический ущерб от коррупции

Для оценки потерь от вершущей коррупции обратимся к известным примерам, когда подобные потери удалось установить.

Во-первых, было подсчитано, что в Италии после проведения операции "Чистые руки", направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20%.

Во-вторых, сошлемся на результаты недавних исследований ученых Гарвардского университета, которые цитируются П. Беннетом. Подсчитано, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20%.

Если применить эту оценку к сумме собранных в России в 1997 г. налоговых поступлений, то 20% составят 49 триллионов (неденоминированных) рублей. Это больше, чем все бюджетные расходы на науку, образование, здравоохранение и культуру с искусством вместе взятые.

В другом докладе оцениваются потери от коррупции, возникающие от того, что коммерческие сделки осуществляются не на основе цен и лучшего качества товаров, а на основе взяток, "подарков", вымогательства. Коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг приблизительно на 15%. Если эти средства использовать для развития производства, то количество рабо-

чих мест возросло бы примерно на 10%, что эквивалентно 12 миллионам рабочих мест.

В-третьих, упомянем дело одного британского чиновника Министерства обороны, осужденного на 4 года за взятки, которые по минимальной оценке составляли 2,25 миллиона долларов. Эксперты британского филиала ТИ установили, что ущерб, нанесенный действиями чиновника, за которые он получал взятки, составил 200 миллионов долларов, т.е. почти стократно превосходил суммарный размер взяток. Легко убедиться на многих отечественных примерах в том, что соотношение между размером взяток и нанесенным от коррупционных решений ущербом бывает и более существенным.

В-четвертых, следует обратить внимание на наиболее распространенный во всем мире источник вершущей коррупции - государственные заказы и закупки. Согласно оценкам, потери от коррупции в этой сфере часто превышают 30 % всех бюджетных затрат.

Взятки в сфере госзаказов нередко достигают 20% суммы заключаемых сделок; при этом взятки переводятся соответствующим лицам через подставные фирмы или принимают форму завышенных счетов за выполненную работу. По оценкам экспертов, завышенной является стоимость около 40% всех зданий, возводимых по заказу федеральных, региональных и коммунальных властей.

По данным Счетной палаты РФ, потери от ненадлежащего исполнения бюджета (а оно возможно из-за слабого контроля за коррупционным поведением) составили в 1997 г. сумму в десятки триллионов неденоминированных рублей.

Теперь обратимся к низовой коррупции. По подсчетам экспертов общественной организации "Технологии - XXI век" мелкие предприниматели тратят по всей стране на взятки чиновникам минимум 500 миллионов долларов в месяц! В год это оборачивается суммой в 6 миллиардов долларов. (Следует добавить, что приведенные расчеты не включают платежи мелких предпринимателей "крышам".) Предвари-

тельный анализ показывает, что 10% всего дохода в мелком и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки. Эти потери напрямую перекладываются на рядовых покупателей и клиентов мелкого бизнеса, поскольку потраченные на взятки деньги закладываются в цену товаров и услуг.

Добавим к этому не контролируруемую у нас коррупцию внутри предприятий и негосударственных организаций (например, предоставление коммерческими банками кредитов за взятки), которая также снижает эффективность экономики.

Таким образом, при самых оптимистических оценках суммарные потери от коррупции в России составляют от 10 до 20 миллиардов долларов в год. Эти данные показывают насколько рентабельными могут оказаться вложения в серьезную, осмысленную деятельность по систематическому ограничению коррупции.

III. Принципы борьбы с коррупцией

Планируя программу борьбы с коррупцией, необходимо исходить из следующих предпосылок.

1. Абсолютная победа над коррупцией невозможна. Более того, в нормальном состоянии власти и общества случаи коррупции являются технологически полезными сигналами о неполадках в методах работы власти.

2. Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.

3. Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.

4. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем атака на ее проявления.

5. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы и властей, и общества.

6. Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

7. Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения.

Из приведенного выше анализа следует, что антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для обеих сторон, участвующих в коррупционной сделке, от заключения последней;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

IV. Основы антикоррупционной программы

1. Меры общего характера

Экономика и сфера финансов

Приведенный выше анализ должен убеждать в том, что совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Ниже это иллюстрируется несколькими примерами.

1. Переход к реальным и реализуемым бюджетам ликвидирует ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко

расширяется сфера "личного усмотрения" при принятии решений чиновниками (кому давать, а кому нет, кому раньше, а кому позже).

2. Обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров (и другие подобные меры) дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов.

3. Совершенствование налогового законодательства уменьшает теневую зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов.

4. Уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

Социальная сфера

1. Коммерциализация части социальных (в том числе - коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпированный рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг.

2. Расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию.

3. Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов) - одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвер-

жены общественному контролю, менее бюрократизированы. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы

Это одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Укрепление местного самоуправления

Можно сильно потеснить низовую коррупцию, введя реальную зависимость системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления. Практика показывает, что, например, местная дорожная полиция, находящаяся в ведении избираемых населением органов местного самоуправления, несравнимо менее коррумпирована, нежели автоинспекция, входящая в систему органов внутренних дел.

Однако местное самоуправление должно развиваться параллельно борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В противном случае местное самоуправление попадет под контроль преступности.

Укрепление независимых контрольных структур

Самый независимый орган в нашей стране - Федеральное Собрание. Пока Конституция ограничивает его контрольные

функции. Однако их можно ввести и законодательным путем, но только при одном условии - жесткая процедурная регламентация при осуществлении контрольных функций. В противном случае сами эти функции могут стать источником коррупции.

Счетная палата - уникальный орган в системе властных институтов России. Он практически не зависит от Президента и исполнительной власти, поскольку финансируется самостоятельно напрямую из бюджета. Этот орган по праву может считаться вторым по степени независимости от исполнительной власти. Уже сейчас его активность приносит казне в 20 раз больше, чем затрачивается на его финансирование.

К сожалению, потенциал Счетной палаты еще не полностью реализуется системой государственного контроля. Среди причин - отсутствие жестких механизмов применения санкций по материалам заключений Счетной палаты и недостаточная численность.

(На 2010 г. - 1100 человек. Для сравнения, численность сотрудников подобного рода ведомств в других странах, например в Германии, Франции, Великобритании, Соединенных Штатах Америки, в несколько раз больше. А, например, в соответствующей структуре Министерства финансов РФ Росфиннадзор - порядка семи тысяч человек, а в казначействе - несколько десятков тысяч человек. — прим. ред.)

Реформа исполнительной власти

1. Получение населением информации о планах, решениях и действиях властей. Цель - налаживание общественного контроля за властью. Возможности населения получать информацию должны обеспечиваться законодательно предусмотренной обязанностью властей предоставлять эту информацию и неукоснительными санкциями за нарушение этих обязанностей.

2. Четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг. Сейчас многие правительственные ведомства совмещают выполнение этих

функций. Это не только снижает эффективность управления, но и способствует коррупции.

3. Введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом. Сейчас у нас, в отличие от большинства других стран, основная часть подобных решений принимается коллегиально: Правительством или всевозможными комиссиями. Коллективная безответственность - замечательный щит для коррупции.

4. Введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки. Там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и услуги.

5. Уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг. Рынок коррупционных услуг функционирует по законам "экономики дефицита", поэтому необходимо всячески облегчать доступ граждан к государственным услугам.

6. Избавление от внебюджетных фондов, осуществляющих выплаты чиновникам. Бюджетное недофинансирование органов исполнительной власти заставляет их создавать внебюджетные фонды, пополняемые за счет отчислений, связанных, как правило, с выполнением ведомством своих функций (платежи, штрафы и т.п.). Внебюджетные фонды контролируются гораздо слабее, что способствует разрастанию коррупции.

7. Совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов. Пока Конституция поддерживает слишком жесткую защиту Президента от лишения полномочий, сохраняется зависимость законодательной и судебной властей от исполнительной, слаб парламентский контроль за исполнительной властью.

Реформа государственной службы

1. Существенное увеличение денежного содержания государственных служащих (что особенно важно для низшего и среднего звеньев). Здесь нужно преодолевать естественный комплекс неполноценности: "как можно повышать, когда в стране

плохо!". В Сингапуре, успешно реализовавшем антикоррупционную программу, существенное повышение заработной платы началось задолго до начала экономического процветания страны и в условиях крайне распространенной коррупции.

Одновременно с увеличением денежного содержания и введением мощной системы социальных гарантий необходимо избавляться от устаревшей системы ведомственных льгот, связанных с бытом чиновников.

2. Отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и "политических назначенцев". Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных "политических назначенцев" дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависящих от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

3. Принятие Этического кодекса государственного служащего позволит формировать на государственной службе моральную обстановку, в которой уменьшается вероятность коррупционных действий.

4. Усиление роли законов в действиях чиновников неизбежно способствует ограничению коррупции. Для этого могут понадобиться, в частности, следующие меры: разграничение компетенций и защита компетенции чиновников; уменьшение сферы действия личного усмотрения; установление жесткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, при котором гражданам всегда и полностью известны их права и обязанности чиновников; введение в ряде важных случаев уголовных мер ответственности для чиновников за факт нарушения закона; ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за отклонения от предписанного законами поведения.

5. Повышение престижа государственной службы. Полезно введение профессио-

нальных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии. Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций.

Поддержка институтов гражданского общества

Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Без привлечения общественности нельзя обуздать низовую коррупцию, поскольку на нижних уровнях управления коррупция малочувствительна к властным импульсам, идущим сверху, но может быть потеснена только при напоре снизу, усилиями граждан и институтов гражданского общества.

Поэтому, реализуя программу борьбы с коррупцией, власть должна эффективно привлекать к этому широкие общественные круги, в первую очередь - предпринимательские, и независимые средства массовой информации. Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе - навыков антикоррупционного поведения.

2. Институциональные меры

Исполнительным органом по реализации антикоррупционной программы должно стать постоянно действующее Агентство по борьбе с коррупцией, имеющего максимальную независимость. Его деятельность должна регламентироваться законом, а руководитель Агентства должен утверждаться Парламентом по представлению Президента.

Задачи Агентства:

- разработка конкретных проектов в рамках антикоррупционной программы;
- представительство в органах власти, осуществляющих реализацию внутренних антикоррупционных программ;
- сбор и анализ данных о коррупции в стране, изучение деятельности органов власти и административных процедур с точки зрения их коррупциогенности;
- экспертиза нормативных актов на их коррупциогенность;
- принятие и рассмотрение жалоб, касающихся предполагаемых коррупционных действий, консультирование граждан и организаций по методам противодействия и ограничения коррупции;
- ведение расследований по всем приписываемым или предполагаемым коррупционным нарушениям, случаям вымогательства и шантажа, злоупотребления служебным положением в корыстных целях, в соответствии с нормами и процедурами, установленными законодательством;
- участие в работе комплексных бригад по расследованию наиболее важных случаев коррупции;
- создание службы юридической защиты жертв коррупции, включающей постоянно действующие "горячие линии";
- информирование общественности о ходе реализации антикоррупционной программы;
- организация взаимодействия с институтами гражданского общества в сфере борьбы с коррупцией.

Важно, чтобы методы работы такого органа служили образцом того, что должно внедряться по мере реализации антикоррупционной программы: прозрачность, конкурсность, высокий административный и профессиональный уровни, использование антикоррупционных механизмов и т.п.

Эффективное подключение общественности к борьбе с коррупцией может быть обеспечено созданием Общественного агентства по борьбе с коррупцией, в которое вошли бы представители наиболее значимых общественных организаций, занятых борьбой с коррупцией. В функции этого органа могли бы входить:

- выработка единой политики общественных организаций;
- координация активности общественных организаций;
- общественный контроль над деятельностью Агентства по борьбе с коррупцией и над реализацией антикоррупционной программы;
- подготовка и реализация антикоррупционных соглашений между корпоративными ассоциациями и органами власти;
- работа с населением в рамках антикоррупционной программы.

Следует учитывать, что создание подобной структуры - одно из необходимых условий успешной реализации антикоррупционной программы.

3. Прямые антикоррупционные меры

Перечислим конкретные меры для ликвидации очевидных недостатков властных институтов, напрямую способствующих коррупции. Эти меры должны осуществляться совместно с реализацией общих мер. Только тогда можно надеяться, что изменения не будут носить косметического характера.

Ослабление влияния коррупции на политику

Первая задача - уменьшить влияние коррупции на процесс выборов. Борьба за чистоту и прозрачность выборных процедур, прежде всего - финансирования избирательных кампаний, абсолютно прагматична. Ее цель - предотвратить возможность шантажа политиков после избирательных кампаний и тем самым предохранить общество от коррупционных решений, которые могут принимать такие политики в противоречии с интересами страны и ее граждан.

Для этого необходимо пересмотреть нынешние выборное законодательство и практику, с тем, чтобы решить следующие задачи:

- повысить государственный и общественный контроль над выборными процедурами;
- увеличить допустимый размер избирательных фондов, приведя его в соответствие с

реальными затратами на проведение избирательных кампаний;

- разрешить заблаговременно формировать партийные или избирательные фонды для сбора взносов граждан (за три месяца сформировать значительные фонды из подобных взносов нереально, поэтому кандидаты часто идут в обход закона);

- ужесточить контроль над соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний, наказания за соответствующие нарушения должны быть не меньшими, чем наказания за нарушения традиционных экономических "правил игры";

- повысить роль и независимость системы избирательных комиссий, одновременно увеличив их прозрачность для общественного контроля.

Уменьшение влияние коррупции на деятельность законодательных органов

Для этого надо упростить процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности. Понадобится ужесточить контроль за процедурной стороной законотворчества. Очень важен усиленный общественный контроль за деятельностью законодательных органов.

Нередко коррупция в законодательных органах используется для пополнения партийных касс. Поэтому на более поздних стадиях целесообразно ввести общепринятую практику финансирования парламентских партий из государственного бюджета, сопрягая это с увеличением контроля государства за деятельностью партий в рамках Конституции и законов страны. Способы и источники финансирования политических организаций и политических акций должны быть абсолютно прозрачны для общества.

Необходимо стимулировать создание партий, ответственных перед избирателями, прозрачных для них, обладающих механизмами политической социализации своих выдвиженцев и несущих за них ответственность. При действующей Конституции это должно быть сопряжено с изменением избирательной системы. Выборы по спискам - атрибут

парламентской республики. При отсутствии мандата на формирование Правительства для победившей партии или коалиции выборы по спискам только возвращают партии имитацией актуальности политической борьбы.

Укрепление правоохранительной системы

Коррупционированность правоохранительных органов, недостаточная квалификация кадров, занимающихся борьбой с коррупцией, - в числе главных препятствий для реализации антикоррупционной программы. Поэтому совершенствование их работы, очистка от внутренних предателей - одна из первоочередных задач. При ее решении необходимо:

- повышение заработной платы в первую очередь работников правоохранительных органов (к этой категории целесообразно относить, естественно, налоговые и таможенные службы). Их содержание должно превосходить содержание работников "гражданских служб";

- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение современных информационных технологий;

- кадровое обновление правоохранительных органов, сопряженное с сокращением численности Вооруженных Сил страны при условии развертывания сети переподготовки увольняемых в запас военнослужащих, которые должны пополнять ряды правоохранительных органов;

- создание под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации межведомственного научного и учебного центра. В его задачи должны входить анализ и обобщение опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовка кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);

- разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов;

- организация стажировок

российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

Поскольку государственная служба сопряжена с повышенной ответственностью, необходимо для определенных категорий должностных лиц и для определенных видов преступлений рассмотреть возможность внесения дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс. Цель - расширить доказательственную базу коррупционных преступлений, включив в нее материалы, получаемые с помощью технических средств сбора информации (например, аудио- и видеозаписи). Это крайне важно при доказательстве таких преступлений, как взятка.

Чрезвычайно слабо сейчас используются антикоррупционные возможности судов. В первую очередь это касается гражданского судопроизводства, специфика которого по сравнению с уголовным делает его более эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Необходимо распространять практику применения гражданских исков со стороны государства против чиновников, уличенных в коррупции, и со стороны фирм против своих конкурентов, если последние коррупционными действиями нанесли ущерб потерпевшим. Возможно, понадобится внести соответствующие поправки в Гражданский кодекс. Главная задача - поставить обе стороны коррупционных сделок в условия повышенного риска больших материальных потерь из-за противозаконной деятельности.

Ведомственные антикоррупционные программы

Каждому ведомству присуща определенная специфика, своя структура коррупционных преступлений и методы их осуществления. Для каждого из них следует с привлечением сторонних специалистов разрабатывать специфические программы.

Реализация ведомственных антикоррупционных программ должна происходить под контролем инспекторов, направляемых в соответствующие ведомства Агентством по борьбе с коррупцией.

Ведомственные антикоррупционные программы могут содержать наборы мер, формируемые в зависимости от задач и специфики конкретных ведомств. Список таких мер может включать, в частности:

- введение практики периодического перевода чиновников на новое место работы внутри ведомства или на сходное место работы в другом ведомстве (издержки на переобучение в любом случае меньше потерь от коррупции);

- повышение эффективности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими с помощью введения рандомизированных схем контроля и переноса акцента с формального контроля за исполнением на контроль соответствия действий подчиненного поставленным задачам;

- усиление контроля и мер ответственности за проволочки при работе с гражданами;

- уменьшение дефицита доступа к государственным услугам;

- обеспечение специального режима работы офисов по приему граждан (информирование о правах граждан, обязанностях чиновников, введение технологий, ускоряющих работу).

Одна из основных задач разработки и реализации ведомственных антикоррупционных программ - выработка мер по ограничению "вертикальной" коррупции (системы незаконных выплат нижестоящими чиновниками вышестоящим).

Необходимо ввести практику периодического обновления ведомственных антикоррупционных программ каждые три-пять лет.

К этой же сфере относится ревизия зараженных коррупцией государственных экономических и социальных программ. Цель - одни отменить, другие пересмотреть и изменить механизмы реализации. Одновременно должны вводиться новые процедуры разработки, утверждения и реализации государственных программ. Эти новые процедуры должны включать в себя антикоррупционные принципы и механизмы.

Законодательные меры

Представляется бессмысленным вводить юридическое поня-

тие коррупции наравне с ее конкретными проявлениями (например, взяткой), поскольку любые попытки заключить это понятие в жесткие рамки приведут к тому, что часть коррупционных действий окажется за пределами действия Уголовного кодекса или иного закона. По той же причине нецелесообразно регулировать борьбу с коррупцией одним законом о коррупции. Более эффективно подойти к решению задачи системно, предусмотрев средства борьбы с коррупцией во всем комплексе законодательных актов.

Это значит, что реализация антикоррупционной программы по перечисленным выше направлениям должна подкрепляться подготовкой и принятием ряда законодательных актов, охватывающих разные сферы регулирования, среди которых могут быть:

- закон о лоббизме;

- закон об ответственности за легализацию преступных доходов;

- закон о конфискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных сделок (существует опыт применения подобного законодательства в Италии);

- закон о государственном контроле над соответствием крупных расходов на потребление - декларированным доходам;

- закон о декларировании доходов и имущества высшими должностными лицами и государственными служащими. Задача этого закона - охватить механизмом декларирования судей и избираемых членов законодательных органов разных уровней наряду с чиновниками;

- дополнения в основы законодательства о государственной службе: введение ограничений для чиновников переходить на работу после увольнения с государственной службы в коммерческие организации, которые были ему прежде подконтрольны или были связаны с ним в соответствии с его компетенцией. Подобное ограничение должно распространяться и на лиц, избираемых в законодательные органы;

- дополнения в действующее законодательство, в результате которых будут признаваться недействительными сделки, дого-

вора, полученные от органов власти лицензии и разрешения, если установлено, что они обязаны своим появлением коррупционным действиям;

- выборное законодательство;
- развитие административного законодательства;

- ревизия действующего законодательства, которая должна осуществляться по следующим направлениям:

распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции;

"закрытие" многочисленных отсылочных норм в действующих законах;

ревизия шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом того, что часто завышенные наказания мешают доказательству преступлений;

дифференцирование в Уголовном кодексе коррупционных действий;

пересмотр шкал штрафов и т.п. (слишком высокие штрафы так же неэффективны, как и слишком низкие, поскольку стимулируют уход от них с помощью взятки);

Целесообразно ужесточить контроль над ведомственным нормотворчеством и ввести постоянно действующую экспертизу законодательства на "антикоррупционность".

Пропаганда и образование

Этот комплекс мер должен реализовываться по следующим направлениям:

- популяризация примеров успешных антикоррупционных программ в других странах;

- борьба в средствах массовой информации с мифом обреченности России на коррупцию;

- стимулирование деятельности общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию;

- разработка, постоянное применение и использование в средствах массовой информации индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать

между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей;

- создание системы "локальной гласности" для информирования населения о действиях наиболее "выдающихся представителей" низовой коррупции (главным образом - силами общественных организаций);
- постоянное информирование общества о ходе реализации антикоррупционной программы.

Важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит средствам массовой информации. Их задача - не только информировать общественность о конкретных случаях коррупции, но и пропагандировать антикоррупционную программу, сообщать об ее успехах, учить граждан навыкам антикоррупционного поведения, формировать новые нормы гражданской морали. Одновременно необходимо поддержать СМИ, защитив их законодательно. Возможно, целесообразно пересмотреть ряд действующих норм, в частности - о раскрытии источников информации (или сузить сферу применимости действующей нормы).

Необходимо менять ситуацию с зависимостью государственных СМИ исключительно от исполнительной власти, которая, очевидно, не является единственным государственным институтом. Без этого нереально говорить о гласности при борьбе с коррупцией. Необходимо вводить паритетный контроль над государственными СМИ с участием Федерального Собрания.

Международное сотрудничество

Если национальная коррупция обусловлена проявлением более общих проблем конкретной страны, то коррупция, порождаемая международным взаимодействием, связана с несовершенством этого взаимодействия. Стало быть, необходимо предпринимать усилия, направленные на усовершенствование механизмов взаимодействия. Эта работа может осуществляться по следующим направлениям.

1. Юридические меры предполагают:

сближение основ законодательства в сфере государственно-присутствия в экономике;

присоединение к международным соглашениям о помощи при выдаче преступников;

заключение соглашений со странами - партнерами по экономическим связям об отказе от коррупции как средства конкуренции вплоть до законодательного закрепления соответствующих принципов;

введение международных стандартов бухгалтерского учета;

введение дискриминационных мер для бизнесменов из тех стран, законодательство которых не препятствует использованию взяток.

2. Полицейские меры могут включать:

налаживание международного информационного обмена (в частности - о фирмах, практикующих использование взяток);

унификация представлений о доказательственной базе в сфере коррупции (это необходимо, например, для аргументации при ходатайствах о выдаче уголовно преследуемых лиц);

заключение двусторонних и многосторонних соглашений о совместных оперативных мероприятиях;

заключение соглашений о взаимной помощи, связанной с выдачей уголовно преследуемых лиц, опросом свидетелей, доступом к банковским счетам и наложением на них ареста.

Главная задача этих мер - существенно повысить риск от перемещения преступных капиталов или их обладателей в другие страны.

3. Партнерская помощь:

обучение кадров, занятых борьбой с коррупцией;

помощь в разработке антикоррупционных программ;

помощь в разработке и реализации пропагандистских мер.

Нужно быть готовым к тому, что на первых стадиях реализации антикоррупционной программы резко возрастут показатели, характеризующие уровень коррупции в стране. Это неизбежно из-за двух обстоятельств: введения четких методов учета, преодоления анонимии правоохранительной системы.

Естественно ожидать, что реа-

лизация антикоррупционной политики может встретить сопротивление на разных уровнях административной иерархии.

Нельзя утешать себя тем, что повышение уровня коррупции всегда сопровождается глобальными переходными процессами. Есть страны, которые на стадии модернизации пережили всплеск коррупции, но смогли его победить целенаправленными усилиями. Но существуют и другие примеры - страны, в которых реформы вызвали увеличение коррупции, а отсутствие целенаправленной и всесторонней борьбы с ней привело к ее укоренению.

Выбор за нами. Нам ясно, от чего мы уходим. Но то, к чему мы придем, зависит от совместных усилий по борьбе с коррупцией.

Полная версия Доклада: <http://indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>.

Над докладом работали: к.т.н. Г.А.Сатаров; д.э.н. М.И.Левин, М.Л.Цирик, Ю.Ю.Болдырев, Е.Т.Гурвич, М.А.Краснов, В.М.Полтемович и другие.



Сатаров Георгий Александрович, научный руководитель Фонда ИНДЕМ, математик, к.т.н., политолог, создатель Центра прикладных политических исследований ИНДЕМ.

В 1994 г. - член Президентского совета, участник Конституционного совещания по разработке новой Конституции РФ,

с 1994 - 1997 г.г. - Помощник Президента РФ Б.Н.Ельцина,

в 2004-2008 г. - сопредседатель Всероссийского гражданского конгресса,

с 2004 - президент Общественного движения "Общественный союз "Антикоррупция"

Уровень коррупции - показатель политической воли власти

Первые шаги

4 апреля 1992 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин подписал первый антикоррупционный нормативно-правовой акт, которым стал Указ №361 “О борьбе с коррупцией в системе государственной службы”. Указ запрещал госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью, содействовать в ее осуществлении “физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения”, принимать участие в управлении акционерными обществами и товариществами с ограниченной ответственностью.

В октябре 1992 года вице-президент РФ Александр Руцкой возглавил Межведомственную комиссию Совета безопасности РФ по борьбе с преступностью и коррупцией. В феврале 1993 года Руцкой опубликовал программу «Так дальше жить опасно», состоящую из 12 пунктов по борьбе с преступностью и коррупцией.

16 апреля 1993 года Руцкой опубликовал Итоговый доклад Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и коррупцией, в котором в причастности к коррупции обвинялись такие высокопоставленные государственные чиновники, как ИО премьер-министра Егор Гайдар, госсекретарь Геннадий Бурбулис, министр печати и информации Михаил Полторанин, вице-премьер Владимир Шумейко, вице-премьер Александр Шохин, председатель Госкомимущества Анатолий Чубайс и министр иностранных дел Андрей Козырев. “11 чемоданов” компромата было сдано в Генеральную прокуратуру. Из 51 обвинения Руцкого, по заявлениям работников Генпрокуратуры, подтвердились 45, но уголовные дела возбуждены не были. Через несколько дней президент РФ Б.Н.Ельцин

отстранил А.Руцкого от руководства Межведомственной комиссией, а в ноябре - упразднил и управление по обеспечению деятельности межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и коррупцией.

В мае 1995 г. по Указу Ельцины была создана межведомственная комиссия Совета безопасности по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией.

В декабре 1995 г. - президент Ельцин отклонил принятые Госдумой и одобренные Советом федерации закон “О борьбе с коррупцией” и закон “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР в связи с принятием федерального закона “О борьбе с коррупцией”.

В декабре 1997 г. президент Ельцин вновь отклонил принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации закон “О борьбе с коррупцией”.

Главная проблема борьбы с коррупцией - отсутствие определенных в законодательной базе, как и отсутствие самой законодательно-правовой базы, осталась нерешенной.

27 января 1999 г. Совет Европы принял Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, которая стала неплохой “шпаргалкой” для законотворческой деятельности. В ней были даны ряд юридических терминов и определений, перечислены нарушения по которым страны, подписавшие конвенцию должны принять законодательные меры, например, такие, как: подкуп национальных публичных должностных лиц и членов национальных собраний; подкуп иностранных должностных лиц и членов иностранных публичных собраний; подкуп в частном секторе и подкуп судей; отмывание

доходов от преступлений связанных с коррупцией, правонарушения в сфере бухгалтерского учета; соучастие в коррупции и т.д..

В Конвенции были прописаны также ответственность юридических лиц, защита свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, санкции и меры по содействию сбору доказательств и конфискации доходов, выдача преступников и прочее.

Россия ратифицировала Европейскую конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года лишь в июле 2006 г.

Продолжение “марафона”

Вступив в должность президента РФ, В.В.Путин свою главную задачу определил, как “стабильное развитие”.

2000 г. Госдума РФ приняла решение о создании постоянной Комиссии по борьбе с коррупцией. В том же году был создан Национальный антикоррупционный комитет (НАК), в состав которого вошли Г.Сатаров, А.Краснов, Э.Памфилова и Н.Гончар. НАК открыл общественную приемную.

В ноябре 2001 г. в профильный комитет Госдумы поступил законопроект “О противодействии коррупции”, и только через год он был утвержден в первом чтении. Но уже через несколько дней в Госдуму поступил отзыв Правительства РФ на этот законопроект, в котором говорилось, что положения законопроекта “противоречат отраслевому законодательству, Гражданскому кодексу и Конституции”. Проект положили под “сушко”.

31 октября 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила Конвенцию ООН против коррупции, которую Госдума РФ ратифицировала только 17 февраля 2006 г.

В ноябре 2003 г. по Указу

Президента РФ В.В.Путина был создан Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. Основная задача Совета - “оказание содействия Президенту в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и ее реализации”.

В состав совета вошли:

1. Председатель Правительства РФ (до 24 февраля 2004 г. - Касьянов М.М., с 5 марта по 7 мая 2004 г. и с 12 мая 2004 г. - Фрадков М.Е.);

2. Председатель Совета Федерации ФС РФ (Миронов С. М.);

3. Председатель Госдумы ФС РФ (до 29 декабря 2003 г. - Селезнев Г.Н., затем - Грызлов Б.В.);

4. Председатель Конституционного Суда РФ (Зорькин В.Д.);

5. Председатель Верховного Суда Р.Ф. (Лебедев В. М.);

6. Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ (до 1 января 2005 г. - Яковлев В.Ф., затем - Иванов А. А.).

На первом заседании Совета Президент Путин заявил: “Считаю, что главная задача Совета как консультативного органа - это выявление причин и условий распространения коррупции и на этой базе - выработка системной антикоррупционной политики, политики, отраженной как в действующем законодательстве, так и в организации правоприменительной работы”. Президент акцентировал внимание на следующем: “Мы обязаны дать точную квалификацию самого понятия “коррупция” и понимать, что способствует ее распространению уже в сегодняшних, современных условиях”.

В 2004 г. был принят Федеральный закон РФ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, который ввел ряд запретов для лиц, находящихся на гражданской службе. В частности госслужащим было запрещено: *«...осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также пере-*

давать их другим лицам; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выразить отношение к указанному объединению и организациям в качестве гражданского служащего». Однако практика показала, что как раз запрещенная Законом деятельность и приносит основной доход чиновникам, особенно - высшего уровня, а контроль за исполнением данного Закона не ведется.

В 2004 году, с целью организации научных исследований и реализации научно-прикладных проектов в рамках антикоррупционных программ РФ была создана специализированная автономная некоммерческая организация “Национальный Антикоррупционный Совет” (НАС).

В начале 2005 г. была образована Общественная палата РФ “...в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления” путем: “...проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации”. В реальности кроме проведения общест-

венной экспертизы законопроектов и высказывания по ним замечаний, которые затем далеко не всегда принимались во внимание депутатами, кроме публичного обсуждения каких-либо проблем, у членов Общественной палаты других механизмов влияния не было. По этой причине некоторые известные люди через какое-то время покинули эту общественную организацию.

В 2005 г. при президентском Совете была организована также автономная некоммерческая организация “Агентство по борьбе с коррупцией в Российской Федерации”.

Всего же к этому времени для борьбы с коррупцией было создано больше сотни общественных организаций федерального и регионального значения. Ругая коррупцию, власть как бы “сигналила”, что борьба с коррупцией - дело гражданского общества, а не государства.

25 апреля 2005 г. в Послании Федеральному Собранию президент России В.В.Путин заявил: “Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса”. “Особенностью последнего времени стало то, что наша недобросовестная часть бюрократии (как федеральной, так и местной) научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах. Стала использовать появившиеся у нас, наконец, благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния”, - резюмировал президент.

Тем временем в России коррупция набирала обороты: воровство бюджетных средств, рекет, миллионные взятки, крышевание. Недобросовестная часть российской бюрократии продолжала делать большой бизнес на служебном положении, а полученные незаконные доходы - переводить в зарубежные банки или вкладывать в зарубежную недвижимость, акции и предприятия, оформляя все это на родственников, друзей, подставных лиц. Даже в случае уголовного преследования возместить нанесенный

государству ущерб было весьма проблематично.

16 июля 2006 года на саммите G8 в Санкт-Петербурге, было достигнуто важнейшее международное соглашение по борьбе с коррупцией, в котором в частности записано:

“...Мы обязались принимать необходимые меры в соответствии с национальными законами, с тем чтобы отказывать в выдаче разрешений на въезд и предоставлении убежища чиновникам, виновным в коррупции, строго следить за соблюдением нашего законодательства в сфере борьбы со взяточничеством и ввести в действие процедуры и контрольные механизмы для более строгого применения принципа должной осмотрительности в отношении счетов “политически значимых персон”. Наши министры юстиции и внутренних дел обязались ускорить работу по возврату активов, полученных в результате масштабной коррупции в сфере высшего государственного управления, принимая во внимание необходимость окончательной передачи, в соответствующих случаях, конфискованного имущества, в том числе по-средством проведения региональных семинаров “Группы восьми” по возврату активов и формирования наилучшей практики в области распоряжения этими средствами и их возврата. Мы подтвердили свои обязательства по применению и продвижению рекомендаций ФАТФ, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Конвенции ООН против коррупции”.

3 февраля 2007 г. Указом Президента РФ В.В.Путина №129 была организована межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве РФ положений Конвенции ООН против коррупции (от 31.10.03 г.) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (от 27.01.99 г.). Руководителем межведомственной рабочей группы был назначен помощник Президента Иванов В.П.

Этим же Указом был упразднен Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.

Несмотря на громкие заявле-

ния со стороны власти и многократные протесты со стороны гражданского общества, борьба с коррупцией не имела успеха. Правоохранительные органы ссылались на отсутствие законодательной базы, а принятие Закона о борьбе с коррупцией растянулось в общей сложности на 17 лет. За это время уровень коррупции в России по сравнению с началом 90-х г.г. увеличился в десятки раз, достигнув приблизительно \$35 млрд.. Рейдерство превратилось в обыденное явление - противостоять ему оказались не в состоянии даже государственные силовые структуры. Черный “коррупционный оборот” превышал в несколько раз бюджет страны. Институт государства показал свою полную несостоятельность в вопросе борьбы с коррупцией, которая превратилась в угрозу национальной безопасности страны.

Новая “метла” по-новому метет

Показательно, что первую задачу, которую поставил, вступив в должность Президента РФ, Д.А. Медведев, стал вопрос о борьбе с коррупцией. 19 мая 2008 года на совещании Президента РФ он заявил: “Очевидно, что коррупция – это угроза для любого государства. Она разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства, отражается на имидже государства. Но самое главное – коррупция подрывает доверие граждан к власти, к тем проблемам, которыми власть должна заниматься”. Президент выразил особую озабоченность по поводу “коррупции в правоохранительных органах и судебной системе”. Он предложил разработать национальный план противодействия коррупции, включающий борьбу в трех направлениях: модернизация законодательства; профилактика коррупции в экономической и социальной сферах, создание системы стимулов к антикоррупционному поведению; правовое просвещение.

Президент Медведев поставил перед членами правительства ряд конкретных задач по ликвидации условий для коррупции. Он поручил профильным министрам усилить прозрачность государствен-

ных процедур, связанных с государственными подрядами, с тендерами, с административными регламентами; разработать комплекс мер по борьбе с рейдерством; обеспечить проверки законности решений государственных служащих; совершенствовать институт правосудия, укреплять авторитет и независимость суда.

Президент предложил также введение таких мер, как контроль имущественного положения государственных служащих, создание антикоррупционного стандарта поведения госслужащих, правовым просвещением населения в СМИ.

19 мая 2008 года на совещании Президента РФ Медведева с правительством было объявлено о воссоздании президентского Совета по борьбе с коррупцией. В тот же день был подписан указ о создании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. В Совет вошли: Медведев Д.А. - Президент РФ (председатель Совета) и все профильные федеральные министры: Бастрыкин А.И. - первый заместитель Генерального прокурора и председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ; Бортников А.В. - директор ФСБ; Зорькин В.Д. - председатель Конституционного Суда; Иванов А.А. - председатель Высшего Арбитражного Суда РФ; Коновалов А.В. - министр юстиции РФ; Лебедев В.М. - председатель Верховного Суда РФ; Марков О.А. - помощник Президента; Набиуллина Э.С. - министр экономического развития РФ; Нарышкин С.Е. - руководитель Администрации Президента РФ; Нургалиев Р.Г. - министр внутренних дел РФ; Собянин С.С. - заместитель Председателя Правительства РФ, руководитель Аппарата Правительства РФ; Степашин С.В. - председатель Счетной палаты РФ; Чайка Ю.Я. - генеральный прокурор РФ; Чуйченко К.А. - начальник Контрольного управления Президента; Барщевский М.Ю. - полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном, Верховном и Высшем Арбитражном Судах РФ; Брычева Л.И. - начальник Государственно-правового управления Президента; Дворкович А.В. - помощник

Президента РФ; Кучерена А.Г. - член Общественной палаты РФ;

Одновременно Госдума РФ образовала Комиссию по законодательному обеспечению противодействия коррупции, которая должна изучать законопроекты на этапе первого чтения в целях выявления коррупционных положений. В комиссию вошли 12 депутатов от всех фракций.

31 июля 2008 г. Дмитрий Медведев подписал Национальный план противодействия коррупции. План включил в себя меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, по совершенствованию государственного управления, по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

В соответствии с Планом в Госдуму был внесен пакет первоочередных законопроектов, обеспечивающих правовую основу борьбы с коррупцией.

5 ноября 2008 года – президент РФ Дмитрий Медведев в послании Федеральному собранию назвал коррупцию “врагом №1”, тем самым обозначив первоостепенную задачу.

25 декабря 2008 г., наконец-то, Госдума РФ приняла закон “О противодействии коррупции”, в котором, в частности, было введено понятие “коррупция”, разработаны принципы противодействия коррупции, государственным и муниципальным служащим вменено в обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их и членов их семей.

Одновременно были внесены антикоррупционные изменения в пакет законов: “О статусе судей”, “О статусе члена Совета Федерации и депутата Госдумы”, “О Счетной палате РФ”, “Об органах судейского сообщества в РФ”, “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ”, “О Центробанке РФ”, введен Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации.

10 марта 2009 г., выступая на втором заседании Совета по противодействию коррупции, президент России Д.А.Медведев под-

черкнул, что “очень важно принять подзаконные акты, которые обеспечивают реализацию антикоррупционного пакета законов. Речь идет об инновационных технологиях госуправления; о тех правилах, которые обеспечивают прозрачность администрирования; вопросах перехода на электронные торги, на современные технологии при реализации имущества, которое подлежит конфискации, и других видов имущества, которое, по сути, продается от имени государства; создании государственного бюро правовой помощи, сайтов в сети интернет”.

Особое внимание президент заострил на необходимости организации эффективной антикоррупционной экспертизы, принимаемых законов и подзаконных актов на всех уровнях власти.

20 мая 2009 г. через свой личный блог в Интернете Дмитрий Медведев обратился к гражданам России с призывом бороться с коррупцией на бытовом уровне: “Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной”, - сказал президент. Президент обратил внимание на необходимость участия гражданского общества в борьбе с коррупцией. Он напомнил, что коррупция - это всегда нарушение прав человека. “В этом плане борьба с коррупцией – это, прежде всего гражданский контроль. В этом смысле я, конечно, полностью, абсолютно поддерживаю идею его развития. Причем развития в самых разных формах”, - сказал Д.А.Медведев.

Президент РФ сообщил также, что Россия подписала дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию, в результате чего Россия включена в мировую правовую базу борьбы с коррупцией.

20 июля 2009 г. вступил в действие Федеральный закон РФ N 172-ФЗ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”.

Мировой опыт показал, что начинать борьбу с коррупцией надо с искоренения ее из правоохранительных структур.

24.12.2009 г. Президент подписал Указ “О мерах по совершен-

ствованию деятельности органов внутренних дел РФ”. Это серьезный шаг в создании системных мер по предотвращению коррупции. Тут же Президент поручил Правительству представить предложения в связи с тем, что бы начиная с 1 января 2012 г. :

а) ввести финансирование милиции общественной безопасности за счет федерального бюджета;

б) увеличить денежное довольствие сотрудников МВД, в том числе за счет средств, высвобождаемых в результате сокращения штатов на 20 %.

в) оптимизировать структуру и состав органов внутренних дел, освободить милицию от несвойственных ей функций;

г) ввести отбор кандидатов на обучение в образовательных учреждениях МВД;

д) разработать программу обеспечения жильем сотрудников МВД;

Аналогичные поручения получил и Министр внутренних дел РФ.

5 августа 2009 г. Президент дал поручения руководству Минэкономразвития, ФАС и Генеральной прокуратуре усилить контроль за размещением государственных заказов, принять соответствующие меры по обеспечению достоверности информации, размещаемой на официальном сайте www.zakupki.gov.ru. Тем самым гражданское общество получило информацию о прохождении бюджетных средств. Аналогичная информация появилась на сайтах губернаторов и мэров городов.

21 сентября 2009 г. Президент утвердил порядок проверки сведений о доходах госслужащих и руководителей госкорпораций.

По итогам встречи Президента РФ с представителями предпринимательского сообщества, состоявшейся 6 ноября 2009 г. Д.А.Медведев дал ряд поручений, среди них: “проанализировать соответствующие нормы законодательства РФ о конкуренции, об административных правонарушениях и уголовных преступлениях, а также процедуры применения этих норм при осуществлении проверок хозяйствующих субъектов”, а также провести “антикоррупционную экс-

пертизу норм проекта закона “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком” до его принятия во втором чтении Госдумой.

Одна из причин роста коррупции в России - слабое гражданское общество. Вора, попавшего на пост руководителя административного образования, распоряжающегося бюджетом по собственному усмотрению, прикормившего и местную милицию, и прокуратуру, и суд, и законодательное собрание, остановить просто некому. Никто из подчиненных никогда не задаст ему неприятные вопросы: “Куда он потратил бюджетные деньги?” И нет такой армии федеральных контролеров, что бы вывести на чистую воду каждого местного вора. С этим в состоянии справиться только гражданское общество. Международный опыт показывает, где сильно гражданское общество, там низкий уровень коррупции.

“Почему на деньги предназначенные для ветеранов ВОВ, была приобретена очередная иномарка для руководства?”, “Почему за скромную поселковую дорогу администрация заплатила, как за автобан Бон-Берлин?”, “Почему на ремонт школы и поликлиники выделено в десять раз меньше средств, чем на ремонт здания администрации?” - эти и другие аналогичные вопросы должны каждый день задавать руководителям администраций представители общественных организаций. И не только задавать вопросы, а иметь право проверить бухгалтерскую документацию, направлять итоги проверок в органы прокуратуры. Сотни тысяч общественных организаций должны стать рядовыми воинами в борьбе с коррупцией, а чтобы борьба была успешной, воинство это должно быть сильным, консолидированным, наделенным соответствующими полномочиями со стороны государства.

Мысль о необходимости участия гражданского общества в борьбе с коррупцией высказал Дмитрий Медведев в обращении на личном блоге 20 мая 2009 г.

23 ноября 2009 г. состоялось

очередное заседание Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека с участием Президента РФ. На нем, в частности, был поднят вопрос правового обеспечения участия общественных организаций в борьбе с коррупцией.

По итогам заседания Президент внес в Госдуму законопроект, направленный на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций.

18 января 2010 г. состоялась встреча Президента России с руководством Счетной палаты. Глава государства подчеркнул, что главная задача - борьба с коррупцией и контроль за расходованием бюджетных средств, совершенствование межбюджетного процесса, межбюджетных отношений.

Президент также потребовал жестко контролировать расходование средств, выделяемых на строительство крупных инфраструктурных объектов, в частности к Олимпиаде в Сочи, саммиту АТЭС во Владивостоке, Универсиаде в Казани.

Президент заявил, что контроль за движением пенсионных средств, средств, выделяемых на финансирование учреждений здравоохранения и образования - это тоже высший приоритет работы Счетной палаты.

Президент призвал представителей Счетной палаты и других контролирующих органов осуществлять повышенный контроль за высокотехнологичными проектами, за проектами в сфере ИТ и в сфере нано - областями, с которыми общество связывает главные надежды по совершенствованию экономической системы страны и реформированию экономики. На эти цели запланировано выделить два с половиной триллиона рублей, и Счетной палате предстоит проконтролировать, как будут израсходованы эти гигантские средства, перечисленные на счета государственных компаний.

Как видно из приведенной выше хронологии событий, касающейся борьбы с коррупцией, Президент России Д.А.Медведев принял все необходимые меры в области законодательного обес-

печения этого процесса. В этом плане политическая воля руководства страны была проявлена в полном объеме. Теперь свою волю и профессиональный уровень должны продемонстрировать руководители правоохранительных органов, других министерств и ведомств с тем, чтобы обеспечить искоренение коррупции в подведомственных структурах. В противном случае Президенту придется расставаться с теми, кто саботирует выполнение его распоряжений.

На первом этапе борьбы с коррупцией президент выполнил свои обещания, теперь дело за гражданским обществом, без непосредственного участия которого борьба с коррупцией не завершится успехом.

Галина Савинич

P.S. В следующем номере - продолжение темы

Адреса для обращений граждан по средствам сети интернет по фактам коррупции и превышения должностных полномочий чиновниками

Генеральная прокуратура РФ: <http://www.genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/works/>;

Федеральная Служба Безопасности РФ: <http://www.fsb.ru/fsb/webreception.htm>;

Министерство Внутренних Дел России: <http://forum.mvd.ru/priem/>;

Министерство Обороны России: <http://www.mil.ru/info/11901/13498/index.shtml>;

Министерство Юстиции России: <http://www.minjust.ru/ru/request/contact/>;

Министерство Образования и Науки России: <http://www.mon.gov.ru/obr/vio/query>;

Президент России: <http://president.kremlin.ru/mail/about.shtml>;

Правительство России: <http://www.government.ru/content/c8fc6e21-f15e-48ba-8839-d0d0aaa2e11e.htm>

Совет Федерации России: <http://services.council.gov.ru/questions>;

Государственная Дума России: http://www.duma.gov.ru/letter_pr.html

Коррупция в России - на высшем уровне

Борьба с коррупцией - задача Департамента экономической безопасности МВД. В состав ДЭБ входит ОРБ-3 - "третье" оперативно-разыскное бюро. Оно занимается борьбой с коррупцией в высших эшелонах власти.

ОРБ-3 приступило к работе в начале 2009-го. О результатах, достигнутых за год, в интервью "МК" рассказал начальник ОРБ-3, генерал-майор милиции Александр Юрьевич Назаров.

- *Какие структуры являются объектами вашего внимания?*

- Все выборные органы, включая Госдуму и Совет Федерации, где мы плотно взаимодействуем с ФСО и ФСБ. Кроме того, это федеральные министерства, агентства и ведомства, где у чиновников есть возможность распределять бюджетные средства, и те структуры, которые пополняют доходную часть бюджета. Нас также интересуют органы исполнительной власти субъектов - их верхняя часть, и негосударственный сектор.

- *Чтобы разоблачать коррупцию в верхах, нужна политическая воля. Она есть?*

- Политическая воля есть. Во всяком случае, за год работы мы ни разу не получили отказов в реализации имеющейся оперативной информации. Ни разу мне никто не намекнул, что "движение в таком направлении нежелательно".

- *А если намекнут? Если придут и скажут: у вас там по делу проходит один товарищ, вы его не трогайте, это родственник Путина?*

- Когда придут, тогда и будем об этом говорить, а в настоящий момент таких ситуаций нет. Мы докладываем о результатах работы в Администрацию Президента, правительство, Генеральную прокуратуру, и не было такого, чтоб нам сказали: вот это направление нежелательно или несвоевременно.

- *Чиновники берут взятки, потому что они родились негодями или потому, что такие правила игры?*

- И то и другое.

- *Бытует мнение, что чиновник не может не участвовать в общей схеме "распила", практикующейся в его ведомстве. Иначе он не будет расти. Система его отождествит, ему придется уйти.*

- Совсем не обязательно. Кому-то придется сменить место работы, а кто-то - если он, например, назначен указом президента - сам не уйдет, и его не так-то просто убрать. Другое дело, если человеку нравится быть в фаворе у руководителей. Участвовать во всех процессах, влиять на них. Понятно, если он исключен из команды, степень его влияния, авторитета, уважения в ведомстве будет низкой. Поэтому часть людей встраивается в команду, чтоб сохранить влияние и значимость. Но делает это совершенно напрасно. Есть масса примеров, чем это заканчивается.

- *Можете привести?*

- Многие дела, которыми мы занимаемся, еще не дошли до суда, по ним нет приговоров, поэтому о них я пока не могу говорить. Но вот дело, приговор по которому уже вынесен - 5 лет лишения свободы. Сотрудник Генеральной прокуратуры через посредника вымогал денежные средства, 300 тысяч долларов, у коммерческой структуры. При раскрытии преступления мы взаимодействовали с ФСБ. К чести Генпрокуратуры, никаких ограничений с ее стороны не было. Генеральный прокурор получил наш доклад и санкционировал проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении своего сотрудника.

- *Фамилия у него случайно не Довгий?*

- Нет, Плотников его фамилия. Это прокуратура Центрального Федерального округа. Чувствовал он себя абсолютно вольготно, не ожидал такого развития событий... И это не единичный случай. *За прошедший год по нашим материалам возбуждено 151 уголовное дело. В 5 субъектах возбуждены дела в отношении замов губернатора. Примерно в 20 - по структурам администрации.*

На стадии судебного рассмотрения - 20 уголовных дел. По 15 делам вынесены приговоры. Максимальный срок, который получили наши "клиенты", - 10 лет. За взятку максимальная санкция 12 лет, так что наказания, как видите, реальные, никто пока не оправдался и не откупился.

- *Есть субъекты Федерации, которым вы уделяете особое внимание?*

- Наши люди работают везде. Но не во всех субъектах Федерации мы встречаем понимание. Многие руководители не понимают, что с коррупцией они и сами тоже должны бороться, потому что ни МВД, ни ФСБ, ни Генеральная прокуратура не смогут победить ее в одиночку.

- *В регионах обычно сидят "зубры", пустившие корни, и под каждым - своя команда со своими прибылями. Это монолитная система. Как скоро вы рассчитываете ее разрушить?*

- Она будет разрушена, когда сменятся кадры. Некоторым чиновникам долгое пребывание во власти (как, например, было в Волгоградской области) дает уверенность в своей безнаказанности. У них проверенная десятилетиями схема работы, которая позволяет зарабатывать им и их окружению, и они считают, что это - на года. На самом деле такая жизнь заканчивается быстро. Пришел новый губернатор Волгоградской области, и из 11 прежних замов губернатора осталось 2.

- *Руководство Волгоградской области сменили после того, как там поработало ОРБ-3?*

- Старую команду сменили потому, что система управления, которая сложилась в Волгоградской области, себя дискредитировала. Что касается нашего вклада, могу сказать, что во взаимодействии с областным ГУВД мы в прошедшем году возбудили дело в отношении двух замов губернатора, оно сейчас расследуется.

- *Что они делали?*

- Эффективно распределяли в своих интересах бюджетные сред-

ства, предназначенные здравоохранению и жилищному хозяйству.

- *Руководство каких регионов не понимает необходимости бороться с коррупцией?*

- Регионов, где вообще не понимают, - нет. Глупо было бы сказать: я с коррупцией бороться не хочу.

За 2009 год мы выезжали примерно в 40 субъектов. Своими глазами увидели положение дел. Ни в одном нам не сказали, что наши действия неправильные. Но, безусловно, есть и недопонимание. Например, в Брянске. В отношении зама губернатора области возбуждено уголовное дело, он содержится под стражей. Однако губернатор высказывает сомнения в отношении нашей деятельности. Наверно, это его право. Но я считаю, если бы не было оснований - уголовное дело не было бы возбуждено и суд не избрал бы меру пресечения - содержание под стражей.

- *Объекты ваших исследований жалуются на сотрудников ОРБ-3? Бывает так, что они их самих обвиняют в коррумпированности: “наезд заказной”, “опера расчищают место конкурентам”?*

- Такие соображения высказываются практически всегда, а в 70 % случаев за год наши действия обжаловались в официальном порядке.

- *Как вы относитесь к таким жалобам? Скажем, вам приходит заявление на вашего сотрудника, что под видом оперативной деятельности он решает “шкуряки” - убирает от бюджетной кормушки чужих коммерсов, ставит своих. Вы верите?*

- Иногда бывают настолько объективно изложены факты, что невольно закрадываются сомнения. Но если я знаю все события, их последовательность - мне понятна история вопроса. И если она совсем не совпадает с корявыми попыткамистроить ее в другой сюжет, у меня не возникает никаких сомнений в отношении своего сотрудника. Но служебная проверка проводится в любом случае. Нет заявления, которое бы откладывалось в сторону. Все проверяются - причем не в нашем подразделении, а в Службе собственной безопасности.

- *Вы уверены, что жалобщики не нырнут в Службу собственной безопасности с крупной суммой и не попросят нейтрализовать вон*

того опера третьего ОРБ?.. Везде ведь одно и то же. Покупаются все.

- Мы это все видим.

- *Как вы тогда боретесь против коррупции, если это - тотальное болото? Вам же, выходит, ногу некуда поставить. Провалится.*

- В болоте всегда есть кочки, на которые можно встать. Можно, конечно, поскользнуться и не дойти. Но дорогу осилит идущий... А сложности у нас, разумеется, возникают. Чем выше уровень чиновника, который оказался в поле нашего зрения, - тем больше сложностей. Приходится соизмерять наши профессиональные возможности с административными ресурсами и уровнем подготовки наших оппонентов - это правда. Но не все наши объекты - замы губернатора. Есть средний слой чиновников, и руководители вовсе не стремятся их защищать. Самим же им трудно обжаловать наши действия, если они задержаны с поличным. Даже если гипотетически предположить, что был заказ, - никто же не заставлял их брать деньги. Пускай тобой заинтересовались по надуманным основаниям. Но деньги-то зачем взял?

- *Передача взятки всегда фиксируется на видео?*

- Мы без этого не работаем. Я сторонник того, чтобы очень бережно относиться к судьбе любого человека. Используя оперативно-разыскной ресурс, мы сначала убеждаемся, что человек не заблуждается. Он понимает, что схема, в которой он участвует, преступна, и вступает в нее по своей инициативе. И только когда мы уверены, что человек преступник, мы переходим к документированию и финальной части - задержанию с поличным.

- *Взятка и коррупция в вашем понимании - одно и то же?*

- Тело коррупции - это огромное количество экономических составов, налоговых составов, контрабанды и т.д. А взятка - это просто ее проявление. Поэтому наша задача гораздо шире, чем выявление взятчиков. Мы хотим, чтоб из-под коррупции вымывалась ее почва - теневая экономика и нарушения экономического, налогового законодательства.

- *Деньги чиновникам дают только те, кто сам нарушает законы?*

- Нет. Добропорядочные ком-

пании, которые ничего не нарушают, тоже бывают вынуждены давать взятки. Предпринимателю, который хочет поставлять госструктуре какой-то товар или услуги, приходится встроиться в модель и сказать чиновнику: “Сколько я должен заплатить, чтоб принять участие в этом конкурсе?”, не говоря уж о том, чтоб его выиграть. Вымогательство - это тоже предмет нашего внимания. По нашим материалам в Следственном комитете МВД сейчас расследуется уголовное дело по некоторым подразделениям правительства Москвы, где нам удалось совершенно четко задокументировать схему, по которой у предпринимателей вымогаются денежные средства.

- *Вы полагаете, чиновники вымогают деньги за участие в конкурсах только в Москве?*

- Не только. У нас есть информация и по другим регионам, но мы проверяем пока только то, что успеваем проверять.

- *А что вы успеваете проверять? Вот я приду к вам и скажу: я знаю, в московском правительстве действует такая схема...*

- Если вы скажете, мы обязательно проверим. Более того, мы не ждем, пока вы скажете, мы сами ищем заявителя.

- *Кто ваши заявители? Почему они к вам обращаются?*

- К нам идут люди, доведенные до отчаяния. Коммерсанты или служащие, которые так или иначе сталкиваются с распределением бюджетных средств. Они пострадали от коррумпированных чиновников, они несут убытки. Если эти убытки соизмеримы с доходами - они к нам не пойдут. Но если от них требуют предельные суммы, им ничего не остается, как обращаться к нам. Их вынуждает жадность чиновника. Но таких заявителей - только 30 %. А 70 - результат нашей целенаправленной работы.

- *Каким образом вы находите людей, которые “сдают” коррупционеров?*

- Положим, есть какой-то регион, где сформировалась отлаженная коррупционная модель. Мы постоянно получаем информацию о том, что там невозможно развиваться бизнесу и инвестиционным проектам, если ком-

мерсант не аффилирован с губернатором. Такая ситуация является предметом нашей оперативной заинтересованности. В течение 2-3 месяцев мы выявляем людей, которые пострадали от действий конкретных представителей власти. Потом приходим и говорим, что знаем об их проблемах. Если человек внутренне готов (должна быть еще какая-то гражданская позиция), он начинает с нами сотрудничать.

- И как это потом отражается на его бизнесе?

- К сожалению, нормативная база не защищает экономическую безопасность заявителя. Мы проводили мероприятия с мэром Красноармейска. Мэр осужден, а заявитель - банкрот, потому что оставшаяся часть чиновников на территории своего обслуживания никогда в жизни этому предпринимателю не даст возможность работать.

- Что же вы его не защитили, не поддержали?

- Мы с удовольствием поддержим, но у нас нет рычагов. Ни в одном законе не прописано: "заявитель, который принял участие в оперативных мероприятиях, должен иметь все возможности для участия в последующем конкурсе на первоочередной основе". Поэтому нам, когда мы пытаемся за него вступить, сразу говорят: "Э, да вы лоббируете свои интересы. Это ваш человек и ваш бизнес". Невольно наши сотрудники останавливаются. Реакция всякого нормального человека после таких обвинений: не отстаивать дальше свою позицию. А законного механизма защитить заявителя - нет. Поэтому заявители - мужественные люди.

- Их роль в том, чтоб сообщить о месте и времени передачи взятки? Вы там устраиваете засаду и задерживаете чиновника с поличным?

- Примерно так. Кроме этого заявители помогают нам исследовать схемы разбазаривания госимущества и отчуждения земли. В прошлом году, например, несколько человек, представляющих строительные организации, согласились под нашим наблюдением оформить землю под застройку. С их помощью мы изучали несколько краев и областей и пришли к выводу, что огромное ко-

личество земель переводится по коррупционным схемам из разряда сельхозназначения в другие формы. Соответствующие документы были направлены на имя президента. Президент поручил своему экспертному управлению вместе с МВД проработать вопрос контроля земель сельхозназначения и принять меры, которые сохранят их в собственности государства.

- Вы считаете, что "посадки" - не главное? Важнее - ломать схемы?

- Я считаю, нет смысла сделать полстраны судимыми и в гонке за противодействием коррупции кого-то удивить цифрами. Надо искать другие меры - профилактические. Пускай мы возбудим не 500 дел, а 5 или 15, но они будут детально разработаны, с обратной связью. Тогда получится действительно серьезная борьба с коррупцией. Я, например, знаю, что после наших мероприятий по землям сельхозназначения в других субъектах прошли совещания: такие-то схемы отчуждения земли не использовать, милиции о них известно, есть вероятность, что к нам тоже придут.

- ОРБ-3 занимается только чиновниками, которые находятся на государственной службе?

- Помимо чиновников мы еще занимаемся мошенниками, которые дискредитируют власть. Как правило, это люди с обширными связями, выходцы из административных органов, но по сути мошенники. Последний пример - депутат Магаданской областной думы. Он трудоустроивал людей в Совет Федерации.

- На самом деле?

- Нет, конечно. Обманывал. Позиционировал себя как будущий губернатор, посещал Думу, обещал назначить представителем в СФ. Все за определенную сумму. При передаче 45 миллионов за будущую должность в СФ мы задержали его с подельниками, сейчас три человека арестованы.

Другой мошенник сидел в форме в кафе, представлялся генералом Интерпола, говорил, что решает все вопросы, был очень озадачен, когда мы его задержали.

Еще один товарищ - член рабочей группы по противодействию коррупции в Госдуме, которой нет и никогда не было. Люди

из этой группы направляли письма губернаторам, в органы исполнительной власти, удостоверения выписывали, филиалы создавали по России. Мы три месяца за ними следили, сейчас ряд арестован, включая господина Кузнецова.

- К каким они прибегают уловкам, чтоб запудрить клиенту мозги?

- Водят его в Думу, в Совет Федерации, ездят на машине с госномера, сыплют именами высоких чинов. Предприниматель, особенно если он не адаптирован к московским условиям - самым жестким с точки зрения объективного анализа происходящего вокруг тебя, - во все это верит. У нашего генерала из Интерпола, например, висела поддельная фотография, где он с Владимиром Владимировичем, причем Владимир Владимирович очень по-доброму на него смотрит.

- Мошенники имеют реальные контакты в органах власти?

- Обычно среди второстепенных клерков. В Совете Федерации мы работали с аппаратом Сергея Михайловича Миронова по этому направлению. Совместно мы нашли одного товарища, который, представляясь его порученцем, говорил: "Предприниматели, если хотите инвестировать в сочинскую Олимпиаду - это через нас, но будет стоить денег". Нанимал помещение, рассылал благодарственные письма... Россиянин традиционно испытывает трепетное отношение к сильным мира сего. Его гипнотизируют ссылки на Администрацию Президента и Думу, а если еще ему самому какое-нибудь удостоверение выписали - он на седьмом небе от счастья. И только потом вспоминает, что под всем этим - финансовая составляющая, и ее условия довольно туманны, как и последующее возвращение денег.

- Насколько, на ваш взгляд, коррумпирована система МВД?

- Не больше, чем все остальные. Если взять удельный вес наших сотрудников, совершивших преступления, и сравнить с другими министерствами - поверьте, МВД не будет лидером.

- А кто будет лидером?

- Сложно сказать. Но я уверен, не МВД. Про себя могу сказать: если мой сотрудник перешел грань, у меня рука не дрогнет его

выгнать, и эта позиция полностью разделяется руководством министерства.

- *ОРБ-3* занимается преступлениями, связанными с огромными деньгами. Коррупционеры, наверное, на каждом шагу предлагают вашим сотрудникам сотни и миллионы - только чтоб они отвязались?

- Предлагают.

- У вас есть обеспеченные сотрудники?

- Мы не подбираем сотрудников, исходя из их материального положения - чтоб родители обязательно работали на заводе. Кто-то лучше обеспечен, кто-то хуже. У кого-то жена замечательный человек, процветает в бизнесе... Мы не можем ставить в вину сотруднику его материальное положение. Все расставит по своим местам время. Сейчас темп быстрый. Тому, кто сделал ставку исключительно на зарабатывание денег, придется либо пересмотреть свое отношение, либо завершить карьеру.

- Из-за вала милицейских преступлений люди с недоверием относятся к сотрудникам *МВД*. Объективно говоря, *ОРБ-3* занимается тем, что необходимо обществу, ведет сложнейшую работу. А подозрение все равно остается: нет, все не так чисто, как они говорят. И я демонстрирую это подозрение здесь, в интервью, своими вопросами. Вам не обидно?

- В *МВД* трудится множество умных, толковых людей, которые добросовестно делают свою работу. Конечно, им обидно, когда та польза, которую они принесли обществу, перечеркивается каким-нибудь Евсюковым. Но я оптимистично отношусь к будущему своего ведомства. *МВД* открыто для оптимизации и реформ. Пройдет время - и мы все будем гордиться нашей милицией. Что касается хорошего отношения к сотрудникам - положить руку на сердце, надо сказать, что их вообще-то нигде особо не любят. Я, во всяком случае, абсолютно уверен, что ни один взяточник никогда мне не скажет: "Спасибо, что вы меня остановили, вы мне сделали хорошо".

Юлия Калинина *mk.ru*

Государственная молодежная политика : демографический аспект



26 февраля 2010 года в пансионате «Клязьма» Московской области прошла Всероссийская научно-практическая конференция «Государственная молодежная политика: демографический аспект». Конференция собрала более 100 участников из 60 субъектов РФ - выдающихся ученых, представителей Госдумы, Русской Православной Церкви, молодежных и общественных организаций страны.

Организаторами конференции выступили: Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ, Институт социально-политических исследований РАН, Молодежная парламентская ассамблея при Совете Федерации, Фонд социального развития. Конференция прошла при поддержке Клуба «Российский парламентарий» при Госдуме, Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и туризму, Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению, Пресс-службы Совета Федерации и Российского Союза Молодежи.

Целью конференции стало обсуждение и разработка участниками конференции принципов государственной молодежной политики в решении демографических задач.

Вела конференцию Т.К.Ростовская, начальник отдела государственных программ и общественных инициатив Департамента молодежной политики и обще-

ственных связей Минспортуризма России, д.с.н. Открывая мероприятие, она отметила, что «особую значимость конференции подчеркивает тот факт, что она своей проблематикой привлекла большое внимание всех заинтересованных сторон - общества, государства, бизнеса, СМИ и, что особенно важно, - самой молодежи».

Приветствия участникам и организаторам конференции направили Председатель Совета Федерации С.М.Миронов, Председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и туризму В.А.Жидких, заместитель Министра спорта, туризма и молодежной политики РФ О.А.Рожнов, Первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Госдуме, председатель Совета Клуба «Российский парламентарий» А.Н.Чилингаров.

На конференции выступили первый зампред Комитета СФ по социальной политике и здравоохранению Л.Н.Пономарева, генеральный директор Парламентского клуба «Российский парламентарий» при Госдуме И.В.Кирпичев, Председатель Общественной организации «Российский союз молодежи» А.И.Платонов, Председатель Молодежной парламентской ассамблеи при СФ Е.О.Михальченко.

Л.Н.Пономарева обратила особое внимание на проблему алкоголизации населения, которая ока-

зывает пагубное воздействие на демографическую ситуацию в стране. Как сенатор она предложила ряд мер по выходу из сложившейся ситуации: ограничение доступности алкоголя для населения и повышение возрастной планки приобретения спиртных напитков с 18 лет до 21 года. Также предлагается выведение продажи алкогольной продукции в специализированные точки торговли или крупные универсамы. Не смотря на то, что законодатель выслушала противоречивые мнения присутствующих по данному вопросу, большинство участников конференции поддержали ее инициативы.

И.В.Кирпичев в своем приветствии отметил, что в период с 2003 по 2006 гг. Парламентский клуб провел в стенах Госдумы 5 заседаний Клуба по демографической проблеме в России. Их результатом стало то, что к мнению демографов, социологов, медиков прислушались высшие должностные лица законодательной и исполнительной власти при подготовке национального проекта «Здоровье» и программы новой демографической политики.

Профессор РАН **Л.Л.Рыбаковский**, сказал, что в 2009 году уровень рождаемости в России наконец-то достиг докризисных показателей 1990 года. Демографическое положение стало выравниваться. Однако, по мнению ученого, впереди нас ждет новый спад рождаемости и, уже сегодня крайне необходимо задуматься о разрешении этой ситуации. Рыбаковский наметил «болевы» точки, которые волнуют сегодня российских демографов. Среди них - растущее число гражданских браков и внебрачных детей. Как показывает статистика, у супружеских пар, зарегистрировавших свой брак, де-

тей в несколько раз больше. Пары же, которые стремятся «пожить для себя», не спешат обзаводиться детьми.

Председатель Российского Союза молодежи **А.И.Платонов** считает, что низкая рождаемость вызвана тем, что молодые люди не уверены в своем будущем. «Необходимы программы поддержки молодых семей на государственном уровне и, конечно, правильная система воспитания молодого поколения в школе с ориентацией на семейные ценности», - сказал молодежный лидер. «Сегодня в России - 38 млн. молодых граждан, что составляет 28% населения страны. Подрастающие поколения должны в полной мере осознавать, какой груз ответственности ляжет на их плечи через 10-20 лет».

«Государству и общественным институтам необходимо определить единый план действий на многие годы вперед, конечно же, с участием самой молодежи. Проверенной формой привлечения молодежи к решению стратегических задач государства является молодежная политика» - сообщил в своем выступлении ответственный секретарь Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации **Р.А.Резников**.

Большое число выступлений было посвящено таким темам, как здоровый образ жизни и здоровьесберегающие технологии, развитие массового спорта, формирование духовно-нравственных и семейных ценностей у современной молодежи.

В.Ф.Базарный, академик Российской академии творческой педагогики рассказал о положительном опыте внедренной в десятках школ России предложенной им здоровьеразвивающей технологии обучения. Технологии позволяю-

щей в процессе обучения сохранить стопроцентное зрение у школьников, хорошую осанку и усваивать школьную программу лучше учащихся обычных школ.

О проблемах многодетных семей рассказали многодетные родители: **Стародубцева Л.Е., Журавлева Е.К., Боровикова Татьяна, Римм А.В.**

Игумен **Анатолий Берестов**, д.м.н., профессор, руководитель реабилитационного центра на Крутицком подворье поднял вопрос о влиянии пробелов в нравственном воспитании молодежи на демографию.

Масленикова Г.А. семейный психотерапевт Центра Естественного планирования семьи затронула проблемы репродуктивного здоровья.

В.Архангельский, к.э.н., МГУ, привел статистические данные о демографическом положении.

Пенюжесевич Д.Ю. невролог высшей категории рассказала о факторах влияющих на здоровье молодежи.

Е.К.Журавлева, руководитель Фонда социального развития, председатель оргкомитета конференции в заключительной речи отметила, что «конференция выполнила задачи, которые на нее возлагались - состоялся конструктивный диалог по проблемам демографии. На основании десятков высказанных в ходе конференции предложений будут сформированы итоговые рекомендации по реализации молодежной политики в России с учетом демографического аспекта».

Сборник статей и материалов конференции ляжет на стол руководителей регионов, органов по работе с молодежью, руководителям вузов и молодежных организаций».

Александр Лебедев

НАРОДНАЯ инициатива

Орган регионального общественного движения «Народная инициатива»

№ 2 (98) февраль 2010 г.

Газета зарегистрирована Министерством РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № 77-11-907 20.02.2002 г.

Редакционная коллегия:

Главный редактор
Лебедев Александр Александрович
Учредитель и шеф-редактор
Савинич Галина Сергеевна
Корректор Лебедева Н.С.
Фото Савинич Г.С.

Почтовый адрес редакции:
Москва, 129515, а/я 97 с
пометкой «Лебедеву А.А.»
**Перепечатка материалов и фото
разрешается только с ссылкой на
«Народную инициативу».**

АДРЕСА В ИНТЕРНЕТ:

Портал «Народная инициатива»
<http://public-initiative.ru>
Газета «Народная инициатива»
<http://np.public-initiative.ru>

Электронная почта: e-mail:
public-initiative@public-initiative.ru;
**Общественное движение
«Народная инициатива»**
www.movement.public-initiative.ru

Тираж 10000 экз