



ИЗ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ЗАСЕДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

(МОСКВА, 22.03.2012)

Д.А.МЕДВЕДЕВ*

Тема очень важная, очень сложная, очень болезненная — противодействие коррупции, — наверное, одна из важнейших тем рабочей группы по созданию «Открытого правительства».

Я от присутствующих жду прежде всего конструктивных предложений, которые основаны на мнении экспертов, на мнении общест-венности, предложений, которые касаются совершенствования законодательства как в создании новых законов, так и в подготовке и продвижении уже внесённых законопроектов, включая недавно внесённый законопроект о контроле за расходами государственных служащих, который сейчас проходит общественную экспертизу, потом будет уже окончательно передан для работы в Государственную Думу. <...>

Не буду долго рассказывать вам о том, в чём должна заключаться борьба с коррупцией. Очевидно, что это проблема, которая не может быть побеждена только законами, не может быть побеждена в течение какого-то установ-ленного срока.

Напомню: когда я несколько лет назад впервые за последние годы поднял на самый высокий уровень обсуждения этой темы и на-стоял на принятии соответствующего блока законопроектов, в общем, ни у кого иллюзий не было, ни у меня, ни у общественности, ни у наших граждан, что за несколько лет эту про-блему радикально минимизировать не удастся. Но я об этом говорил и ещё раз скажу: я считаю, что мы эти годы не потратили зря хотя бы по-тому, что у нас впервые за всю тысячелетнюю российскую историю появилась определённая нормативная база для противодействия корруп-ции — не идеальная, потому что нормативная база не может быть идеальной, она должна всегда приспосабливаться под текущее состо-яние общественных отношений в стране, под набор бытовых привычек, под существующие

общественные институты и, естественно, под развивающуюся экономику.

Сознание людей меняется очень медленно. Понятно, что коррупция и в широком смысле, и в бытовом смысле — это всегда процесс, в котором участвует не одно лицо. Напомню, что преступление совершает не только тот, кто берёт взятку, но и тот, кто даёт взятку. Почему-то это, как мне представляется, в головах большого количества людей не укладывается. Бытовое сознание вообще основано на том, что единственным преступником является взятко-получатель. Это ошибка — и с правовой точки зрения, и с нравственной.

Очевидно, что значительное число наших граждан больше не хочет мириться со всеми формами коррупции, которые существуют. Мы видим и рост требований граждан по уси-лению борьбы с коррупцией в верхних эшело-нах власти, потому что это всегда раздражает наиболее активно, и на федеральном уровне, и на региональном уровне, естественно, и по муниципалитетам люди проходятся, и по бы-товой коррупции, и по проблемам, связанным с использованием государственных средств. В этих отношениях граждане непосредственно не участвуют, но, несомненно, это всё равно влияет и на уровень коррупционности в стране, и просто на общее состояние экономики.

Про законодательную базу я уже сказал. На мой взгляд, неплохо, что мы приняли ряд важных решений о контроле за доходами го-сударственных и муниципальных служащих. Сейчас такие сведения предоставляют более чем миллион 200 тысяч человек. Это не значит, что все эти сведения безупречны, но это тем не менее впервые за все годы истории нашей страны открытые сведения.

В прошлом году было проведено 233 тыс. проверок соответствующих сведений и вы-явлено приблизительно 22,5-23 тыс. случаев предоставления недостоверных или неполных сведений о доходах. Это означает, что практиче-ски каждая десятая проверка завершилась тем,

*На момент проведения данного заседания Д.А.Медведев — Президент Россий-ской Федерации, с 8 мая 2012 назначен Председателем Правительства Российской Федерации.

что была установлена неполнота или недостоверность сведений, поданных должностными лицами. Часть людей была уволена, количество не очень большое. Считаю, что это, кстати, как раз то, чем мы обязаны заниматься. Люди, которые подают декларацию, должны понимать: вовсе необязательно, что они окажутся в тюрьме за то, что что-то не так сделали, но если они наврали в декларации — их хотя бы уволят за это. И всё. И пусть живут по другим законам.

Мы должны саму по себе кампанию по декларированию, регулярную работу по декларированию сделать принципиально иной.

Мы в последнее время принимали важные решения и о присоединении к целому ряду ключевых конвенций, в том числе тех конвенций, которые являются важными для членства России в целом ряде международных организаций типа ОЭСР, я имею в виду конвенцию против подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

В 2015 г. в Москве состоится международная Конференция государств — участников Конвенции ООН о противодействии коррупции. Думаю, что это тоже будет на пользу нашей стране.

Наряду с законодательными мерами крайне важной является просветительская работа, и я думаю, что как раз «Открытое правительство» многое может сделать в этом направлении. Ещё раз подчеркну, я рассчитываю на ваши инициативы в соответствующих сферах. <...>

Мы договаривались разбить всю нашу дискуссию на пять важных блоков. Естественно, их выделение носит условный характер, но для работы это нормально. Первое касается сокращения государственного вмешательства в экономику. Второй блок касается борьбы с так называемой «большой коррупцией». Третий блок касается мер по снижению коррупции при государственных закупках и повышению качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Четвёртый касается снижения уровня бытовой коррупции. И, наконец, пятый блок касается формирования эффективных механизмов общественного контроля. <...>

«Правительству составить «дорожные карты» приватизации, дерегулирования с исполнительными сроками». Абсолютно это поддерживаю на 100 процентов без каких-либо обсуждений. Сделать необходимо. Специально углубляться не буду, и так всем всё понятно.

Второе. «Открытому правительству» провести краудсорсинг по оптимизации бизнес-процессов важнейших госуслуг». Я буду очень признателен «открытому правительству», если будет проведена такая работа в формате краудсорсинга, значение которого не надо преувеличивать, но и недооценивать не надо, потому что это действительно очень важный метод выяснения общественного мнения и управления общественными процессами.

Ключевые предложения рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое Правительство»

1. Сокращение государственного вмешательства в экономику

- Правительству составить дорожные карты приватизации и дерегулирования (с исполнителями и сроками).
- Открытому правительству провести краудсорсинг по оптимизации бизнес-процессов важнейших госуслуг.
- Правительству составить дорожные карты (с исполнителями и сроками) по переходу на оптимальные бизнес-процессы госуслуг.

2. Борьба с «большой» коррупцией (“Grand corruption”)

- Закрытие лакун в законодательстве.
- Создание Бюро по противодействию коррупции/Офиса Федерального прокурора по противодействию коррупции.
- Создание Общественного совета Бюро по противодействию коррупции.
- Создание специальной коллегии Верховного суда по коррупционным делам.
- Переход к «жизни по правилам» (декларация о доходах и имуществе и раскрытие конфликтов интересов).

3. Меры по снижению коррупции в госзакупках и повышение качества корпоративного управления в госкомпаниях

- Принять нормативный акт о раскрытии потенциального конфликта интересов.
- Принять нормативный акт о внутреннем аудите во всех публичных компаниях и госкорпорациях с чётким закреплением перечня полномочий.
- Обеспечить раскрытие информации о всех закупках компаний, контролируемых государством, на едином сайте — аналоге портала госзакупок.

4. Снижение уровня бытовой коррупции

- Запустить пилотные проекты по борьбе с коррупцией в отдельных сферах.
- Реализовать общенациональную информационную и образовательную программу нетерпимости к коррупции.
- Превратить предложения о противодействии бытовой коррупции, полученные Открытым правительством, в программу действий.

5. Формирование эффективных механизмов общественного контроля

- Сформировать систему мониторинга и оценки уровня коррупции в государственных органах с учётом мнения граждан.
- Обеспечить качественное раскрытие информации о деятельности государственных органов на сайтах, введение механизмов интерактивности.
- Обеспечить открытость федерального и субфедеральных бюджетов.

Третье. «Правительству составить «дорожные карты» с исполнителями и сроками по переходу на оптимальные бизнес-процессы государственных услуг». <...>

Когда говорим о коррупции, относиться к этой сфере надо весьма и весьма щепетильно, потому что я просто всех призываю и прошу меня тоже понять правильно: коррупция — это не только борьба с коррупционерами, что, безусловно, крайне важно, но это и судьбы огромного количества людей. Поэтому мы обязаны все, начиная от Президента и заканчивая сельским старостой, реагировать на публикации в СМИ. Но презумпцию невиновности никто не отменял. И до тех пор, пока не доказано, что чиновник совершил какое-то правонарушение или даже уголовное преступление, он предполагается невиновным.

Я говорю об этом не ради того, чтобы дать карт-бланш на то, чтобы не отвечать СМИ. Наоборот, обязаны отвечать, а правоохранительные органы обязаны проверять. Но просто эта ответственность должна быть взаимной. <...>

Кризис доверия между властью и обществом есть. Но, давайте смотреть правде в глаза, он был всегда. Значит, вопрос в том, каков уровень этого кризиса. Он был и в советские времена. Но кто постарше из здесь присутствующих, я помню советские времена, мы что, верили тому, что говорили с трибун, тому, что решали на политбюро? Очень часто нет.

В 90-е годы — да вообще почти ничему не верили! Вообще почти ничему не верили! И в нулевые годы то же самое, и сейчас. Это общественный феномен — неверие действительно заключается в том, что люди не верят в то, что мы делаем это искренне, а не для того, чтобы продемонстрировать некую псевдоэффективность наших усилий.

Каков рецепт преодоления этого неверия? Рецепт только один — убеждать, открыто общаться, вступать в диалог на любом уровне: на президентском уровне, на правительственном уровне, на уровне министерском, губернаторском, руководителей муниципальных образований. Вот в этом смысле идея «открытого правительства» и принципиально новой системы коммуникаций между властями и гражданским обществом носит абсолютно ключевой характер. Кто бы в этих властях ни был — мы или кто-то другой, — это, наверное, самое главное. Это, кстати, показывает опыт развития большинства государств за последние 3-4 года. Ведь все общественные процессы, которые, например, развернулись в других государствах, гораздо более продвинутых с точки зрения экономики и гораздо менее коррупционных, чем наша страна, тоже связаны с кризисом доверия и кризисом взаимопонимания между властями и обществом.

Ну и я абсолютно согласен, что нравственные принципы должны быть обязательны для всех. Другое дело, что у нас у всех всё-таки, наверное, разная, может быть, шкала ценностей, но образец нравственности, образец морального, правильного поведения должен даваться с самого верха. Это абсолютно справедливо. <...>

Приватизация. Мы об этом говорили, просто коллеги тоже здесь говорили о том, как она должна проводиться. Допустим, нынешняя часть приватизации, абсолютно согласен, должна быть абсолютно открытой. Понятие о справедливости гораздо более тонкое, на мой взгляд, — со мной, может быть, кто-то не согласится, — справедливость при проведении приватизации должна быть в одном — что открытые торги проводятся по максимальной цене. В этом и есть справедливость, а не в том, чтобы раздать всем сёстрам по серьгам, как это мы иногда пытались делать абсолютно безуспешно и абсолютно губительно для государства.

Институт парламентского расследования. Я сразу скажу, и другие коллеги об этом говорили, я — за. Но только парламентское расследование — это очень мощный инструмент. Если мы его заводим, а его нужно чаще заводить, чем мы это делали в последние годы, то он должен идти по абсолютно фундаментальным, серьёзным делам, а не по требованию, допустим, некоторого количества депутатов, которые либо что-то решили для себя, либо, простите, продвигают какие-то свои политические интересы. Это нормально, все депутаты лоббисты, так во всём мире. Поэтому «да» парламентскому расследованию,

но должны быть чёткие правила и более серьёзный повод для проведения.

Теперь второй блок, может быть, самый резонансный с точки зрения количества предложений — борьба с «большой коррупцией».

Закрытие лакун в законодательстве. Возражений никаких нет, чем быстрее они будут заполнены, тем лучше.

Создание бюро по противодействию коррупции или офиса федерального прокурора по противодействию коррупции — самое такое, может быть, яркое и, наверное, самое спорное предложение. <...> Если что-то создавать, это должно быть в структуре существующей системы правоохранительных органов. Создание чего-либо иностранного либо превратится в неработающую структуру, в неработающий орган, либо превратится, извините, в бюро по сведению счётов между различными кланами и группировками. <...>

По декларированию. Вообще-то у нас сейчас, по сути, декларированию подвергнуты все государственные служащие. Я понимаю, что, может быть, это не все знают, но у нас не только государственные гражданские служащие декларации подают, у нас декларации подают и военнослужащие. Другое дело, что значительная часть этих деклараций не публикуется. Но, слушайте, у нас огромное количество государственных служащих, более того, некоторым из них нельзя публиковать декларации в силу вполне понятных причин — соображений безопасности. Но должны декларировать свои доходы и государственные гражданские служащие, и военнослужащие, и служащие правоохранительных органов. Все три ветви государственной службы декларируют. Значит, нужно лучше, на мой взгляд, определиться с уровнем публичности. И вот это действительно задача и для нашего «открытого правительства», и в целом для государства. Если общество считает действующий уровень публичности недостаточным, а судя по всему, это так, то давайте пойдём на более высокий уровень публичности. <...>

Декларации расходов. Уважаемые коллеги, я просто хотел обратить внимание всех здесь присутствующих. Тот законопроект, который был мною подготовлен, не предполагает декларирования расходов. Вопрос в том, каким образом закончится обсуждение. Но, понимаете, чиновники тоже люди. Одно дело — декларация доходов, это делается везде, во всём мире, и значительная часть чиновников должна их публиковать. Но декларация расходов — здесь другое должно быть: контроль за расходами.

А вот если речь идёт о публичном обращении, тогда на публичное обращение о расходах чиновника должен быть дан публичный ответ, никаких секретов быть не должно, никакой гостайны. С этим я полностью согласен. Но не декларирование всех расходов чиновников. Потому что, если это всё помещается в его доходы, допустим, по смыслу закона, трёхкратный годовой доход, почему это должно быть отдекларировано? Но если, ещё раз говорю, есть информация, в том числе у СМИ, тогда надо давать публичный отклик.

Панацея ли это? Ну конечно, не панацея. Схемы всё равно останутся. Но в чём я вижу смысл и почему в конечном счёте я посчитал правильным этот законопроект внести? Мы существенно снизим поле для манипулирования <...>

Новая декларационная кампания. Я согласен, тему можно обсудить. Скажу честно, первая декларационная

кампания дала почти нулевой эффект. У меня нет уверенности, что вторая декларационная кампания окажется существенным образом более эффективной. <...>

Информирование СМИ о наказаниях чиновников — абсолютно правильная вещь, потому что дел возбуждается достаточно много, тут вопрос спорный по статистике, надо окончательно действительно определиться, больше или меньше становится. Но несмотря на то, что возбуждается и реализуется через приговоры, информация до людей не доходит. Может быть, надо создать какой-то единый ресурс на эту тему в конце концов, чтобы можно было залезть и получить информацию чиновника такого-то. <...>

Конструкция совместного финансового интереса, по сути, дублирует конструкцию конфликта интересов, которая в нашем законодательстве уже имеется, эффекта от этой конструкции немного. Кстати, я лично в 2002-м, по-моему, году пробивал эту конструкцию, когда только только менялось законодательство о госслужбе. Поэтому можно использовать и одну, и другую, но надо понимать, где и когда это использовать, при этом персональная информация тоже должна быть защищена, хотя чиновники при зачислении на государственную службу, по сути, дают согласие на раскрытие довольно существенной информации о себе. Это, скажем, та плата за то, что человек становится должностным лицом.

Надо ли контролировать период после государственной службы? В некоторых странах это есть, мне бы не хотелось, чтобы это превратилось в «охоту на ведьм», но, может быть, по некоторым позициям это возможно. Либо по работе, допустим, в крупных государственных корпорациях потенциально, мне кажется, это было бы возможно. Если человек, например, занимался тем или иным бизнесом в государственной структуре, контролируемой государством, а потом перешёл и начал заниматься тем же самым в частной структуре, ему принадлежащей, запах у этого плохой. <...>

Третий блок — меры по снижению коррупции в госзакупках, повышению качества корпоративного управления. «Принять нормативные акты раскрытия потенциального конфликта интересов». Я за то, чтобы раскрытие потенциального конфликта подчинялось какому-то распорядку, каким-то правилам, процедурам.

«Принять нормативный акт о внутреннем аудите для всех публичных компаний и государственных корпораций с чётким закреплением перечня полномочий». Тема довольно сложная, но в целом по крупнейшим публичным компаниям, по крупным государственным корпорациям, наверное, это хорошо. Главное просто, чтобы у них была возможность для этого.

Обеспечить раскрытие информации обо всех закупках компаний, контролируемых государством, на едином сайте, аналоге портала госзакупок. Если мы сможем это понять — вот здесь коллеги об этом правильно говорили — никто не возражает. Просто главное, чтобы это был такой массив информации, который не просто переварить, хотя бы обработать было можно. Мы же тоже должны понимать, никто не обнимет необъятного, хотя к этому надо стремиться.

Теперь по отдельным позициям, прозвучавшим по третьему блоку. Включение совета директоров по предложениям «открытого правительства». Здесь правильно сказали, что это будет очень хорошая тема для «открытого правительства», для тех, кто попадёт. Конечно, в принципе

идея по окончательной зачистке советов директоров от государственных служащих в целом правильная. Почему мы оставили их на среднем уровне? Ответ вам понятен: людей просто нет. Кажется, что люди есть, а когда начинаешь разбираться, если по-честному, несут всегда лоббистов. <...>

Оборотные штрафы. В том виде, в котором вы это предлагаете, а вы предлагаете не как уголовную ответственность корпораций, а именно как административную ответственность, я считаю, что это возможно приблизительно в таком же ключе, как у нас это используется в некоторых других сферах. Как уголовная ответственность корпораций, я считаю, что это невозможно именно в силу причин разницы в природе уголовной ответственности в нашей стране и в странах англо-американского права. Мы не судим корпорации, мы судим людей — в этом основной принцип уголовной ответственности в нашей стране.

Государственные компании. <...> Нам тогда нужно дать абсолютно чёткую индикацию. Если 75% компании принадлежит частным акционерам, а 25% — государству, это государственная компания в нашем понимании, с точки зрения антикоррупционного законодательства? Акционеры или один акционер считает её своей, говорит: «Государство, да ты миноритарий, иди ты подальше. Да я как хочу, так и буду делать всё». А с другой стороны, граждане обращаются с требованием узнать, что в этой корпорации происходит. Я не в том смысле, чтобы их лишить этого, но мы должны всё-таки призадуматься о соотношении, о мере между частным и публичным. Мы в конце концов рыночное общество, общество, которое развивается по законам свободного рынка. <...>

По поводу общественных объединений, которые обращаются в защиту неопределённого круга лиц. У нас это было, я в принципе не возражаю. Не скрою, другие мои коллеги взвоят, а я не возражаю.

Заказчики. Дисквалификация должностных лиц за непредоставление информации. За это надо наказывать. Если не предоставили информацию по-хорошему, как минимум сначала должно быть какое-то дисциплинарное взыскание, а потом уже надо говорить до свидания. <...>

Четвёртый блок — снижение уровня бытовой коррупции.

«Запустить пилотные проекты по борьбе с коррупцией в отдельных сферах». Я — за. Только нужно найти эти отдельные сферы. И не создать проблемы для людей, которые там работают. Если, например, это будет образование, к примеру — я понимаю, о чём речь, — в общем, нужно так, чтобы не разбалансировать всё-таки образовательную систему. <...>

Пятое — формирование эффективных механизмов общественного контроля.

Выборы судей. В принципе, если мы почувствуем себя готовыми к этому — можно что-то подобное попробовать, хотя мы обсуждали предварительно, не скрою. Я начал вспоминать советские времена — может, все уже позабыли, у нас все судьи выбирались: 100 процентов выборности судей. И потом, когда начался переход, так сказать, к новому обществу, все говорили о том, что ни в коем случае, никакой выборности, это неправильно, потому что будут выбирать там «карманных» судей или неквалифицированных. Судьи должны назначаться из профессионалов. Но, может быть, можно подумать о каких-то уровнях. Во всяком случае, моё ощущение: ещё не сейчас.