



ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО

Расширенное заседание рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое Правительство»

22 марта 2012 года

Коррупция – вызов государственности России

Коррупция является самой большой проблемой для ведения бизнеса в России

Рейтинг проблем для ведения бизнеса в России



Компании регулярно сталкиваются с коррупцией практически во всех сферах

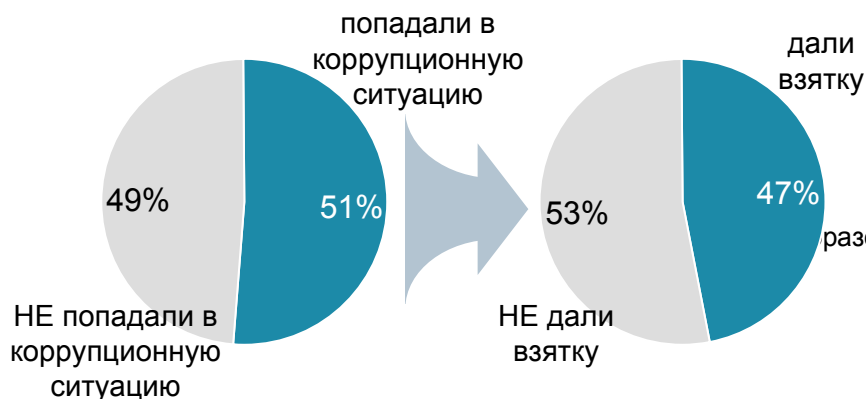
Доля респондентов, выбравших ответ «Коррупция в этой ситуации – обычное явление»



Коррупция – проблема для всего населения страны

Большинство населения страны сталкивается с коррупцией лично

Доля респондентов, попадавших когда-либо в коррупционную ситуацию, и давших в ней взятку



Оборот коррупционных денежных средств в сфере образования России ежегодно составляет около **5,5 миллиарда долларов**, по данным Общероссийского общества потребителей образовательных услуг

Наиболее коррупционные сферы – ГИБДД, дошкольное образование и высшее образование

Доля попавших в коррупционную ситуацию от числа обратившихся за госуслугой



Коррупция – налог на будущее России

Коррупция – налог на инвестиции и рост

- Без коррупции Россия могла бы расти с темпом 6%, а не 4% в год
- В 2011 г. чистый отток капитала составил 4.5% ВВП, продолжился и в 2012 г. несмотря на благоприятную для России внешнеэкономическую конъюнктуру
- Утечка мозгов: лучшие предприниматели и профессионалы не могут реализовать себя в условиях высокого уровня коррупции

Коррупция – ключевой фактор социального расслоения и социальной напряженности

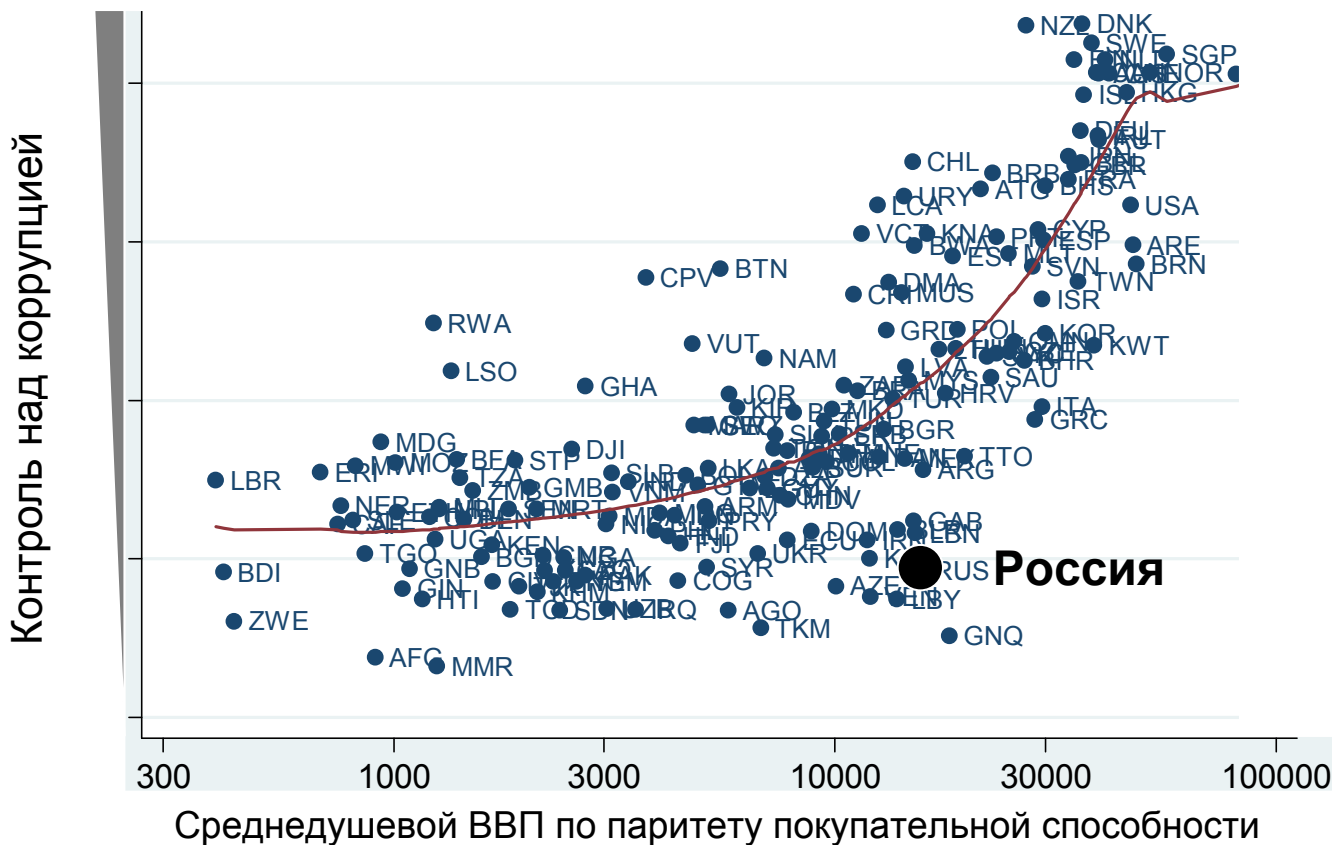
- Коррупция уничтожает социальные лифты
- Бедные слои населения не имеют доступа к качественным общественным благам: образованию, здравоохранению, безопасности

Коррупция – угроза государству и безопасности

- При таком уровне коррупции бюрократия становится неуправляемой
- Только «откаты» составляют 1-2% ВВП – сопоставимо с дефицитом Пенсионного фонда
- Коррупция не позволяет построить инфраструктуру и армию, справиться с проблемами экологии
- Коррупция не позволяет решить и вопросы межнациональных отношений

Коррупция в России гораздо выше, чем в странах с сопоставимым уровнем дохода

Среднедушевой доход и контроль над коррупцией в 2010 году



Направления программы «Антикоррупция»



2

Борьба с
«большой» коррупцией
("Grand corruption")

5

Формирование
эффективных механизмов
общественного контроля

1

Сокращение
государственного
вмешательства в
экономику

3

Меры по снижению
коррупции в госзакупках
Повышение качества
корпоративного
управления в госкомпаниях

Снижение уровня
бытовой коррупции

4

Как бороться с коррупцией?

Четыре направления работы

1. Политическая конкуренция
2. Свобода средств массовой информации
3. Сокращение государственного вмешательства в экономику
 - Приватизация
 - Дeregулирование
 - Сокращение пространства произвольного принятия решения при оказании госуслуг
4. Участие гражданского общества

Для того, чтобы привлечь общество, необходимо четко объяснить, что мы делаем, когда и как – действия и цели должны быть:

- Конкретными и измеримыми
- Достижимыми
- Ориентированными на результат
- Должны сопровождаться сроками исполнения

Как Открытое правительство может помочь сократить госвмешательство?

Государство должно объяснить обществу, зачем ему нужны конкретные активы и полномочия

- Необходимо составить закрытый список активов и полномочий необходимых для осуществления государственных функций
 - В результате открытого обсуждения государство должно убедить общество в необходимости сохранения каждого актива и каждого полномочия
 - Все остальные активы приватизируются
 - Все остальные полномочия отменяются или передаются СРО
- Должны быть составлены дорожные карты приватизации и дерегулирования со сроками и ответственными

Сокращение госвмешательства в экономику: Приватизация

| Сроки | Мероприятия |
|--------------|---|
| До 1 июля | Росимущество публикует закрытый список предприятий с обоснованием необходимости сохранения их в госсобственности |
| До 1 октября | Проводится общественное обсуждение Правительство принимает решение об окончательном списке предприятий, остающихся в госсобственности |
| До 1 декабря | Правительство принимает план приватизации для всех остальных госпредприятий. План включает - сроки, - цели приватизации (фискальные, повышение эффективности, повышение конкуренции) и - формы приватизации. |

Сокращение госвмешательства в экономику: Дерегулирование

| Сроки | Мероприятия |
|--------------------|---|
| До 1 июля | Минэкономразвития собирает предложения федеральных органов исполнительной власти и публикует закрытый список регулирующих функций с обоснованием необходимости оставления у государства и план отмены остальных функций или их передачи СРО или некоммерческим организациям |
| До 1 декабря | Проводится общественное обсуждение Правительство принимает решение об окончательном списке регулирующих функций |
| До 1 марта 2013 г. | Правительство принимает дорожные карты (с исполнителями и сроками) по отмене и передаче всех остальных регулирующих функций СРО или некоммерческим организациям |

Сокращение госвмешательства в экономику: Произвол при оказании госуслуг

| Сроки | Мероприятия |
|--------------|---|
| До 1 июля | Открытое правительство собирает предложения по списку наиболее важных для населения и бизнеса госуслуг |
| До 1 октября | Открытое правительство проводит краудсорсинг по оптимизации бизнес-процессов важнейших госуслуг |
| До 1 декабря | Правительство принимает дорожные карты (с исполнителями и сроками) по переходу на оптимальные бизнес-процессы |

2

Борьба с
«большой» коррупцией
("Grand corruption")

1

Сокращение
государственного
вмешательства в
экономику

5

Формирование
эффективных механизмов
общественного контроля

3

Меры по снижению
коррупции в госзакупках
Повышение качества
корпоративного
управления в госкомпаниях

4

Снижение уровня
бытовой коррупции

Система борьбы с «большой» коррупцией...



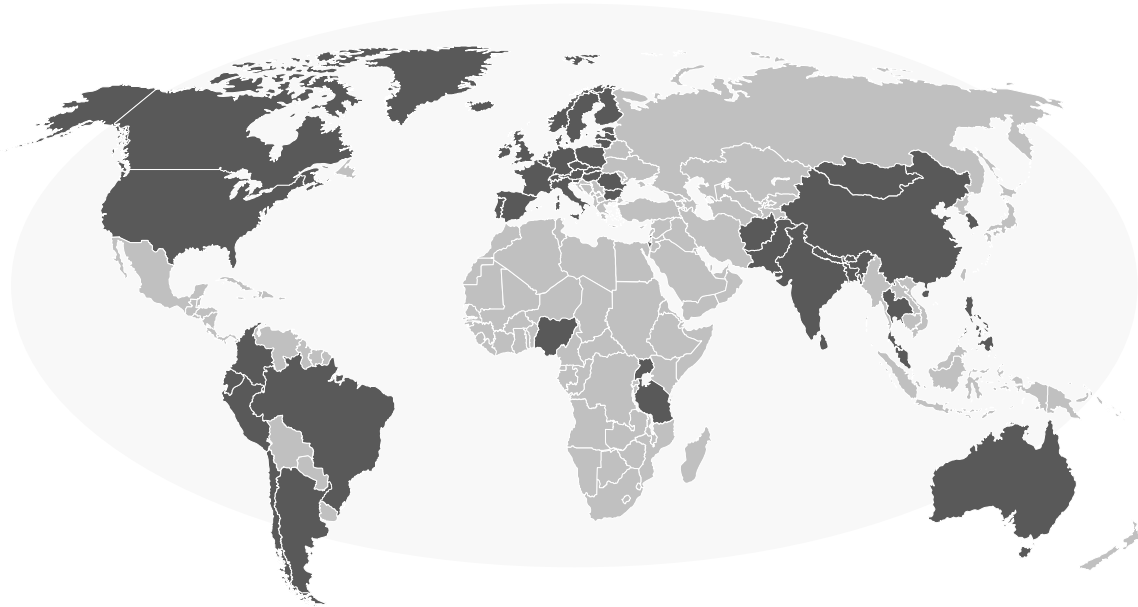
... залог успеха Антикоррупционной программы

Правовой фундамент – залог прочности конструкции

- Имплементация в российское законодательство положений антикоррупционных Конвенций Совета Европы и ООН, включая введение понятий «коррупционный доход», «незаконное обогащение», «конфликт интересов», «совместный финансовый интерес», «публичное должностное лицо» (ПДЛ), коррелирующее с понятием “politically exposed person” в соответствии с рекомендациями Международной организации по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF).
- Создание Бюро по противодействию коррупции во главе с Федеральным прокурором
- Создание системы вознаграждения граждан, информирующих о фактах коррупции, и законодательно закрепленной системы их защиты
- Обязательный характер передачи при поступлении на публичную службу торгуемых акций и долей в компаниях в доверительное управление (blind trust) за исключением акций и долей собственности в тех компаниях, участие в которых составляет конфликт интересов, которые (акции и доли) подлежат продаже до занятия должности.
- Введение обязанности ПДЛ в случае предъявления обвинений в незаконном обогащении доказывать обратное (аналогия – возврат НДС при экспорте).
- Создание специальной коллегии Верховного суда по коррупционным делам

Федеральные или национальные органы противодействия коррупции существуют во многих странах мира

Страны, имеющие действующий специализированный национальный орган противодействия коррупции



Примеры стран

- Аргентина
- Бразилия
- Великобритания
- Германия
- Гонконг
- Индия
- Испания
- Италия
- Канада
- Китай
- Латвия
- Литва
- Малайзия
- Нидерланды
- Перу
- Польша
- Республика Корея
- Румыния
- Сингапур
- Словакия
- США
- Таиланд
- Филиппины
- Финляндия
- Франция
- Чехия
- Чили
- Швеция
- и другие...

Бюро по противодействию коррупции

Цели Бюро

- Разработка и координация работ по реализации Национального плана противодействия коррупции
- Борьба с коррупцией в высших эшелонах власти и в компаниях с госучастием («ТОП-1000»)
- Вовлечение общества в борьбу с коррупцией

Функции Бюро

- Аналитическая работа – мониторинг и оценка уровня коррупции в стране, регионах и ведомствах, выявление коррупционных пятен, схем, организация антикоррупционной экспертизы
- Борьба с коррупцией в ТОП-1000 – сбор, анализ и проверка деклараций, выявление конфликтов интересов и их устранение, анализ резонансной и общественно значимой информации, поступающей по горячим линиям и СМИ
- Правоохранительная деятельность – доследственные проверки, возбуждение уголовных дел, предварительное следствие, сопровождение расследований уголовных дел, ОРД, подготовка и утверждение обвинительного заключения, поддержка государственного обвинения в суде,
- Обеспечение государственной защиты свидетелей и граждан, сообщающих о коррупции, а также заявителей (потерпевших) и сотрудников Бюро
- Организация международного сотрудничества, включая работу по поиску активов/имущества.

Особые полномочия Бюро

- Право на приостановку действия нормативно-правовых актов в случае выявления коррупциогенных норм
- Временное (на период расследования) отстранение от должности (ограничение полномочий) должностного лица, подозреваемого (обвиняемого) в коррупции

Общественный совет Бюро

Задача Общественного совета - обеспечить вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией и общественный контроль за деятельностью Бюро и Федерального прокурора

Функции Общественного совета

- Организация системы постоянного мониторинга уровня коррупции и эффективности антикоррупционных мер
- Оценка деятельности БПК и реализации Национального плана по противодействию коррупции
- Взаимодействие с общественными организациями, СМИ и профессиональными объединениями по вопросам противодействия коррупции

Особые полномочия Общественного совета

- Право вето на назначение Федерального прокурора по противодействию коррупции и членов Бюро; право выражения мотивированного недоверия Федеральному прокурору по противодействию коррупции и членам Бюро, влекущего их отставку
- Согласование процессуальных действий Бюро
- Рассмотрение обращений СМИ по вопросам наличия фактов незаконного обогащения и конфликта интересов у ТОП-1000
- Утверждение бюджета Бюро и отчета о его исполнении
- Назначение руководителя Службы внутренней безопасности Бюро и принятие решения о его отстранении от должности.
- Распределение грантов Правительства в целях поддержки деятельности общественных объединений и СМИ по формированию в обществе активного неприятия коррупции

Подвести черту и начать жить по новым правилам

Подача полных деклараций о доходах и имуществе, и раскрытие конфликтов интересов любых видов

- Обязательное включение ТОП-1000 в число декларантов
- Отдельно указывается имущество (по состоянию на 30 июня 2012 г.), которое не было задекларировано ранее
- Срок подачи деклараций: в течение 3 месяцев с 1 июля по 1 октября 2012 года

Новое

- Расширяется круг лиц, которые должны подать декларацию: добавляются сотрудники компаний, прямо или опосредованно контролируемых государством, сотрудники госкорпораций, имеющие влияние на принятие решений
- Раскрывается информация о совместных финансовых интересах и бенефициарном владении
- Создается единый сайт для размещения деклараций

Санкции

- Те, кто не готов раскрывать информацию, уходят в отставку до окончания декларационного периода безо всяких последствий
- Те, кто остаётся на госслужбе / в руководстве госкомпаний/госкорпораций:
 - Обложение подоходным налогом вновь задекларированного имущества по обычным ставкам подоходного налога
 - При последующем выявлении незадекларированного имущества, обретенного до 30 июня – налоги, штрафы и решение общественной комиссии (т.е., *возможно увольнение*)
 - При выявлении фактов сокрытия доходов и имущества, полученных после 1 июля – самые жёсткие меры в соответствии с законодательством

2

Борьба с
«большой» коррупцией
("Grand corruption")

5

Формирование
эффективных механизмов
общественного контроля

1

Сокращение
государственного
вмешательства в
экономику

3

Меры по снижению
коррупции в госзакупках
Повышение качества
корпоративного
управления в госкомпаниях

4

Снижение уровня
бытовой коррупции

Меры по улучшению корпоративного управления

- 1. Изменить принципы формирования Совета директоров в госкомпаниях**
- 2. Вовлечь Открытое правительство в формирование Советов директоров**
- 3. Ввести ответственность юридических лиц за коррупционные действия своих сотрудников (оборотные штрафы)**
- 4. Принять нормативный акт о внутреннем аудите во всех публичных компаниях и госкорпорациях с чётким закреплением перечня полномочий. В каждой компании:**
 - Создать Комитет по аудиту при Совете директоров из числа независимых директоров, запретить делегирование членом Комитета своей функции
 - Создать Службу внутреннего аудита и обеспечить её независимость от менеджмента компании (Комитет по аудиту определяет руководителя, размер вознаграждения, план работы Службы)
 - Дать Службе полномочия по проверке обоснованности проводимых закупок, мониторингу конфликта интересов менеджмента, проверке отчётности, направляемой в Совет директоров или Наблюдательный совет
 - Создать «горячую» линию Службы внутреннего аудита для приёма сигналов о коррупции
- 5. Обязать информировать Бюро при поступлении сигналов о коррупционных действиях лиц из «ТОП-1000» для повышения объективности расследования**
- 6. Принять нормативный акт о раскрытии потенциального конфликта интересов**
 - Закрепить в нормативном акте понятие «совместный финансовый интерес» как критерий потенциального конфликта интересов
 - Декларировать список «совместных финансовых интересов» руководителями компаний, принимающими ключевые решения (т.е. авторизованных в рамках выданных доверенностей подписывать документы от имени компании) по факту возникновения

Меры по снижению возможности коррупции в госзакупках и закупках в государственных компаниях

- 1. Обеспечить раскрытие информации о всех закупках компаний, контролируемых государством, на едином сайте – аналоге портала госзакупок**
- 2. Разделить все закупки на стандартизированные и нестандартизированные – с различиями в процедуре их проведения**
- 3. Усилить контроль государственных закупок**
 - Внедрить принципы целесообразности и планирования госзакупок, регулярно анализировать достижение поставленных целей по результатам проведённых закупок
 - Усилить роль ФАС в контроле закупок, в том числе, предоставить ФАС полномочия приостанавливать потенциально коррупционные закупки
 - Разработать и внедрить механизм ответственности должностных лиц компаний за нарушения механизма закупок
 - Дать право ассоциациям / СРО поставщиков возможность оспаривать результаты закупок
 - Обеспечить регулярный анализ ФАС эффективности существующих процедур закупок в государственных компаниях на основе количества претензий по оспариваемым результатам
 - Сформировать и постоянно поддерживать casebook – набор стандартных схем обхода процедур закупок по ФЗ-94 и ФЗ-223
- 4. Обеспечить право Комитета по аудиту при Совете директоров назначать своего представителя в тендерной комиссии (например, из числа сотрудников внутреннего аудита или общественного представителя) без права голоса**

2

Борьба с
«большой» коррупцией
("Grand corruption")

5

Формирование
эффективных механизмов
общественного контроля

1

Сокращение
государственного
вмешательства в
экономику

3

Меры по снижению
коррупции в госзакупках
Повышение качества
корпоративного
управления в госкомпаниях

4

Снижение уровня
бытовой коррупции

Общество осознает высокий уровень бытовой коррупции

Оценка коррумпированности институтов, по результатам опроса, %



К причинам бытовой коррупции относятся:

- Отсутствие в обществе реальной оценки последствий коррупционных действий
- Недолжное выполнение государством своих обязательств
- Общепринятая «бытовая» практика
- Круговая порука

Что нужно сделать

1. Методическая и аналитическая работа

- Изучение, систематизация и анализ коррупционных практик и стандартизированных способов их устранения в каждой сфере

2. Образовательные и информационные меры

- Культура нетерпимости к коррупции
- Программы в школах и вузах

3. Меры общественного контроля

- Изменение постановления об общественных советах при государственных органах и организациях – формирование независимых советов
- Оценка населением работы муниципалитетов, вузов, больниц

4. Меры государственного регулирования и управления

- Создание условий для развития частного сектора и конкуренции

Примеры возможных мер по предложениям экспертов Открытого Правительства

1. Образование

- Аутсорсинг проведения ЕГЭ
- Видеокамеры в местах сдачи ЕГЭ
- Студенческие советы для выявления и борьбы с коррупцией

2. здравоохранение

- Внедрение стандартов оказания медицинских услуг
- Независимая экспертиза медицинских услуг и учреждений

3. Муниципальные услуги

- Мгновенная оценка населением качества приёма и ответа на запросы

4. Полноценное функционирование портала госуслуг

5. Пилотные проекты



Механизмы общественного контроля

1. Развитие политической конкуренции

- Принятие закона о политических партиях

2. Активизация СМИ

- Приватизация региональных СМИ
- Развитие Общественного Телевидения
- Содействие развитию порталов антикоррупционной направленности (гранты)

3. Гражданский контроль

- Общественный Совет Бюро по противодействию коррупции
- Формирование на основах независимости и выборности общественных советов при министерствах, ведомствах и организациях (ревизия Указа Президента N842 и Постановления Правительства РФ N481)

4. Информационная прозрачность и подотчётность

- Качественное раскрытие информации о деятельности государственных органов на сайтах, введение механизмов интерактивности
- Система мониторинга и оценки уровня коррупции в государственных органах с учётом мнения граждан
- Участие граждан в разработке критериев оценки
- Современные / электронные способы обработки обращений граждан

4. От Открытого Правительства – к открытому бюджету

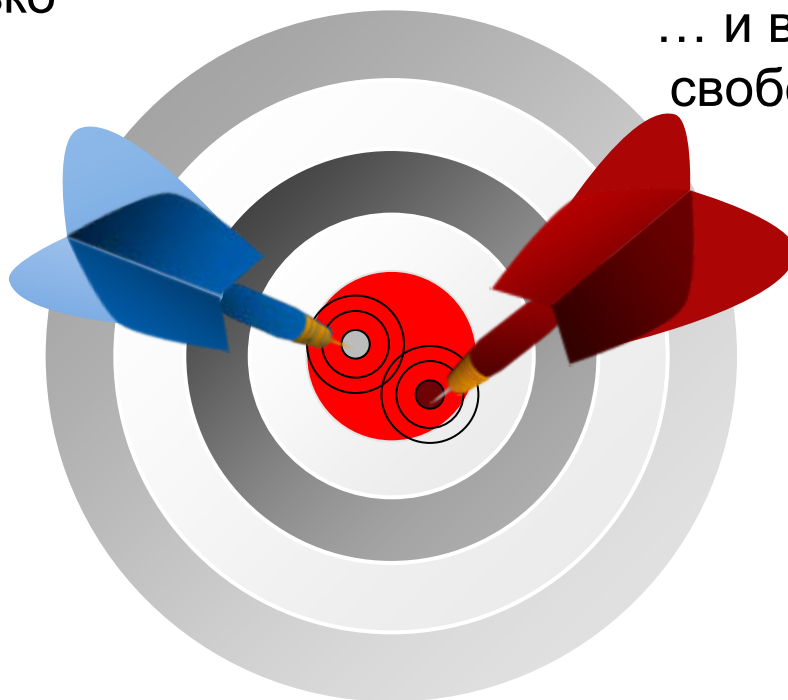
- Открытость и прозрачность бюджетов всех уровней

Цели и ожидаемые результаты программы «Антикоррупция»

**Цель программы «Антикоррупция» –
радикально снизить уровень
коррупции в России во всех сферах**

Снизить в несколько
раз уровень
восприятия
коррупции
населением...

... и войти в топ-25 стран,
свободных от коррупции



Свод ключевых предложений

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 гос. органах с учётом мнения граждан
- Обеспечить качественное раскрытие информации о деятельности государственных органов на сайтах, введение механизмов интерактивности
- Обеспечить открытость федерального и субфедеральных бюджетов