

Региональный общественный фонд “Информатика для демократии”

# ИНДЕМ

Решение есть всегда!

Выпуск 7

Москва  
2005

ИНДЕМ: Решение есть всегда! Выпуск 7.

М.: Фонд ИНДЕМ, 2005, 78 с.

Авторы-составители: О.В. Михайлова, Г.А. Сатаров,  
Е.А. Шипова

Ряд проектов, описанных в брошюре, выполнялся и выполняется по грантам и заказам зарубежных фондов и организаций. Точка зрения, отраженная в данном документе авторами, может не совпадать с точкой зрения этих организаций.

Ответственность за изложенные факты и выводы, а также за применяемые методики исследований несет Фонд ИНДЕМ.

Брошюра содержит отчет о работе Фонда ИНДЕМ в истекшем 2004 году. В брошюре дана краткая историческая справка, приведены сведения о работе ведущих структурных подразделений, кратко описаны основные проекты, реализовавшиеся в 2004 году. Сообщаются цифры, отражающие финансовую сторону работы Фонда. Подобная брошюра издается ежегодно.

Россия, 101000, г. Москва,  
Большой Златоустинский пер., д. 8/7, офис 1  
тел./факс: (095) 206-81-72  
e-mail: [fond@indem.ru](mailto:fond@indem.ru)  
<http://www.indem.ru>

# Содержание

1. Традиционное введение.....	4
2. Достижения 2004 года.....	12
2.1. Центр содействия правосудию.....	12
2.2. Центр этнополитических и региональных исследований.....	25
2.3. Обеспечение открытости и регулирование профессиональной этики на государственной и муниципальной службе.....	30
2.4. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия.....	32
2.5. Доклад “Стимулы, эффективность, коррупция”.....	41
2.6. Стратегия антикоррупционной политики республики Татарстан.....	46
2.7. Серия “Труды Фонда ИНДЕМ”.....	60
3. Постоянные и текущие проекты Фонда ИНДЕМ.....	63
3.1. “ИНДЕМ-Статистика” и “Федеральное собрание-Монитор”.....	63
3.2. “Парт-Архив” и “Партинформ”.....	70
3.3. Интернет-мониторинг не только выборов (“Информатика для демократии-2000+”).....	72
4. Международная деятельность Фонда ИНДЕМ.....	76

# 1. Традиционное введение

В 1989 г. у двух друзей-коллег, Г. Сатарова и С. Станкевича, которые до этого вместе занимались изучением расстановки политических сил в Конгрессе США, родилась идея создать независимую исследовательскую структуру, небольшой институт, который занялся бы изучением новой политической реальности, опираясь на накопленный большой научный потенциал, на опыт применения изощренных исследовательских методов, в большей части использующих математическое моделирование и компьютерные технологии. Задача, которую преследовали исследователи, - получение новых знаний для становления демократических институтов в нашей стране.

Сначала родилось название. Аббревиатуру ИНДЕМ придумал в самолете, находясь в полусонном состоянии, С. Станкевич. К звучному и непонятному "Информатика для демократии" добавили более прозаичное - Центр прикладных политических исследований. Первым помог Е.В. Яковлев: весной 1990 года образовалось научное подразделение в составе редакции газеты "Московские новости". Работа началась. В октябре 1990 года Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ был зарегистрирован как независимая общественная научно-исследовательская организация. Центр ИНДЕМ стал одной из первых подобных структур в стране. Его рождению помогли Л. Кривенко, В. Николаевский, Р. Саберов. Исследовательское ядро ИНДЕМа составили математик и политолог Г. Сатаров, социолог Ю. Качанов, математики Ю. Благовещенский и В. Римский, историк Ю. Коргунюк, уникальные программисты А. Добкин и М. Захваткин.

Центр ИНДЕМ с первых шагов вошел в элиту советских независимых "мозговых трестов". Небольшой по размеру коллектив сумел быстро завоевать свое место на рынке интеллектуальной аналитической продукции, выделяясь, прежде всего, продвинутыми глубокими технологиями анализа социально-политической реальности.

**Приведем часть из большого перечня наших разработок и достижений в первые годы работы:**

- Семейство программ анализа голосований в законодательных органах "ИНДЕМ-Статистика".
- База данных "ПартАрхив".

- Программный комплекс многомерного шкалирования "SatZ".
- Модель и программа прогнозирования результатов президентских выборов.
- Модель и программа прогнозирования результатов голосований по выборам на пост Председателя законодательного органа.
- Анкета для определения уровня ксенофобии в массовых социологических исследованиях.
- Модель и программы определения рейтингов предпочтения политических объектов в массовых социологических исследованиях.

#### **Практические результаты:**

- Работа в качестве аналитической группы на всех съездах народных депутатов РСФСР, начиная с третьего и до последнего.
- Участие в президентской избирательной кампании Б.Н. Ельцина в 1991 году.
- Работа в качестве аналитической группы на последнем съезде народных депутатов СССР.
- Беспрецедентные по масштабу и глубине анализа социологические и социально-психологические массовые исследования.
- Совместная с ИТАР-ТАСС и "Российской газетой" социолого-издательская акция.
- Участие в губернаторских выборах.
- Участие в президентской избирательной кампании Б.Н. Ельцина в 1996 году.
- Сотрудничество с Администрацией Президента РФ и другими властными структурами.
- Постоянное консультирование партий и других общественных организаций.

#### **Издания:**

- Первое в России методическое пособие "Как победить на выборах".
- Периодические выпуски журнала "Российский Монитор: Архив современной политики".
- Еженедельник "Партиформ".

- Книга: Коргунок Ю.Г., Заславский С.Е. Российская многопартийность (становление, функционирование, развитие). - М.: Центр ИНДЕМ, 1996.

- Постоянные выступления в прессе.

**Связи:**

- Сотрудничество и совместное проведение конференций с Национальным демократическим институтом международных отношений (США), ВС РСФСР, Моссоветом и Ленсоветом.

- Соучредительство Ассоциации центров политического консультирования (АЦПК).

- Соучредительство Фонда "Российский общественно-политический центр" (РОПЦ).

- Соглашение с Roper Starch Worldwide Inc., USA.

- Проект разработки репрезентативной российской выборки для проведения социологических исследований совместно с Институтом социологии РАН, Фондом "Общественное мнение" и Мичиганским университетом (США).

- Постоянные творческие контакты с Библиотекой Конгресса США, Кембриджским университетом и многими другими научными центрами в стране и за рубежом.

Командирование в Кремль своего представителя в лице одного из основателей для Центра ИНДЕМ было вполне закономерно. Естественно, это отразилось на дальнейшей судьбе Центра. Новый этап был не менее романтичным, чем рождение ИНДЕМа. В начале 1995 года несколько членов президентской команды обсуждали свое посткремлевское будущее. Главный тезис был прост: не хотелось расставаться, терять команду и друг друга. Когда в конце 1997 года обсуждавшееся ранее будущее стало настоящим, сделали просто - все вместе вошли в число учредителей Фонда ИНДЕМ, который создавался на основе Центра ИНДЕМ. Вот почему в Фонд ИНДЕМ вошли и прежние учредители - активные участники Центра ИНДЕМ, бывшие кремлевские чиновники, их коллеги и друзья. Фонд ИНДЕМ стал коллективом личностей, которые умеют работать вместе.

Оперативно была развернута работа по нескольким направлениям:

- разработка новых исследовательских технологий;
- реализация крупных социологических программ (в частности, изучение политического сознания граждан на постсоветском пространстве);
- осуществление исследовательских проектов по актуальным проблемам жизни страны (коррупции, политическому экстремизму, государственному устройству и т.п.);
- инициализация крупных проектов, связанных с развитием институтов гражданского общества.

Фонд ИНДЕМ силен не только составом участников, но и широким кругом высокопрофессиональных экспертов, сотрудничающих с нами. Среди них - лучшие социологи, экономисты, политологи и юристы. Мы сильны не только первоклассными специалистами, но также разработкой и использованием самых современных аналитических технологий, умением и готовностью решать сложнейшие задачи разного уровня. Наша конечная цель - создание на базе Фонда ИНДЕМ крупного "мозгового треста", эффективно работающего и решающего самые разнообразные задачи для общества и страны.

Фонд ИНДЕМ может похвастаться тем, что не ассоциирован ни с одним органом власти, ни с одной бизнес-структурой, ни с одной партией. После 1996 г. мы отказались от ведения избирательных кампаний. Позднее отклонили ряд соблазнительных с финансовой точки зрения предложений "прислониться" к какой-либо олигархической группировке. Тем самым мы обеспечиваем беспристрастность и объективность наших аналитических разработок. Тем не менее, работая на слабо развитом в нашей стране рынке интеллектуальной продукции, мы каждый год увеличиваем выполняемый нами объем работ. Мы растем количественно, структурно, расширяем наши аналитические возможности и спектр решаемых задач.

С 1998 г. Фонд ИНДЕМ реализовал множество разноплановых проектов, лишь некоторые из которых перечислены ниже:

- Доклад "Россия и коррупция: кто кого".
- Новая редакция Конституции Российской Федерации.
- Проект "Россия предсказуема" (совместно с АРПИ) -

прогнозирование результатов выборов 1999 и 2000 гг. и политической структуры будущей Государственной Думы.

- Проект "Информатика для Демократии 2000+" - создание Интернет-сети наблюдения за выборами.

- Доклад "Диагностика российской коррупции: социологический анализ".

- Книга "Эпоха Ельцина".

- Проект "Индексы региональной коррупции" (совместно с ТИ-Россия).

- Создание сайта [www.anti-corr.ru](http://www.anti-corr.ru).

- Проект и книга "Тенденции развития федерализма в Российской Федерации".

- Функционирование бюрократии времен Ельцина (совместно с университетом г. Нью-Йорк).

- Разработка новых методик и алгоритмов анализа экспертных и социологических данных.

Результаты наших проектов можно найти на сайте фонда по адресу **[www.indem.ru](http://www.indem.ru)**.

За последние годы Фонд ИНДЕМ не только увеличивал спектр и объем реализуемых проектов, но и рос структурно. Осенью 2000 г. совместно фондом ИНДЕМ и Институтом юстиции Vera (США, Нью-Йорк) было создано новое структурное подразделение Фонда - Центр содействия правосудию (ЦСП).

Главной целью ЦСП является содействие в достижении более справедливого и эффективного отправления правосудия в России, а также повышение эффективности практической деятельности российских органов юстиции и их взаимодействие друг с другом. Совместно с государственными структурами Центр занимается разработкой и реализацией проектов, инициатив и программ в области российского правосудия. Основными средствами для достижения целей являются:

- проведение экспериментов и оценки их влияния на изменение практики осуществления правосудия;

- прикладные исследования в области правосудия;

- разработка рекомендаций в области совершенствования системы правосудия в России и содействие их реализации.



В то же время Фонд объединился с Центром этнополитических и региональных исследований, возглавляемым Э.А. Паиным. Центр стал структурным подразделением Фонда, являющимся отдельным юридическим лицом. Тем самым начала реализовываться стратегия развития Фонда ИНДЕМ как интеллектуальной корпорации.

Сотрудники Фонда ИНДЕМ ведут активную публицистическую работу. Можно без преувеличения сказать, что практически каждый день в какой-либо газете, на радиостанциях, на телевидении, в Москве, в российских регионах и за рубежом вы найдете материалы, статьи, выступления, интервью, комментарии участников Фонда ИНДЕМ. Фонд является одной из ведущих организаций в стране, формирующих как общественное мнение, так и мировоззрение элитных групп. Этому способствуют неангажированность и профессионализм всех, кто представляет Фонд ИНДЕМ.

Мы ведем активную преподавательскую работу. Многие участники Фонда ИНДЕМ являются профессорами и ведут занятия в Московском Государственном Университете, в Высшей школе экономики, в других престижных высших учебных заведениях. Эта деятельность позволяет привлекать к работе в Фонде молодых талантливых исследователей. Мы гордимся, что средний возраст сотрудников ИНДЕМа год от года уменьшается.

2004 год мы завершили со следующими финансовыми результатами.

<b>Источник</b>	<b>Сумма (\$ USA)</b>
<b>Гранты</b>	<b>259 288,83</b>
Международный альянс Альгус	25 517,00
Национальный фонд поддержки демократии	72 677,00
СИРЕ	10 250,00
МООТ (остаток от 2003 г.)	50 000,00
Фонд Форда	100 500,00
Российский фонд фундаментальных исследований	344,83
<b>Коммерческие договоры</b>	<b>224 145,14</b>
Правительство Республики Татарстан	75 430,00
МВД России	35 344,83
Администрация Пермской области	1 552,00
Федеральная нотариальная палата	7 000,00
Институт экспертизы	21 724,00
МЭРТ	82 758,62
Продажа книг	335,69
<b>Пожертвования</b>	<b>15 000,00</b>
<b>Итого</b>	<b>498 433,97</b>

**Примечание:** В приведенной таблице не учтен оборот Центра этнополитических и региональных исследований Фонда ИНДЕМ, который является самостоятельным юридическим лицом и ведет отдельный бухгалтерский учет.

Расходы на заработную плату составили в 2004 г. 7 920 893 руб. (отчисления - 2 019 063 руб.). Заработную плату получали 14 постоянных сотрудников, 14 совместителей и 53 по временным трудовым соглашениям. Чистая прибыль от коммерческих договоров составила \$27 690.

Представление о темпах нашего развития в последние годы может дать приведенная ниже диаграмма.



## 2. Достижения 2004 года

### 2.1. Центр содействия правосудию

В 2004 году работа ЦСП проводилась по следующим основным направлениям:

- Завершение проекта по улучшению взаимоотношений граждан и милиции;
- Реализация пилотного проекта "ИнформУспех" по подготовке к освобождению несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательной колонии;
- Проведение исследований в сфере предоставления бесплатной юридической помощи в Российской Федерации.

#### **Проект по улучшению взаимоотношений граждан и милиции - "Первый контакт"**

В 2004 году Центр успешно завершил экспериментальную стадию проекта "Первый контакт" по улучшению системы регистрации и учета преступлений.

Экспериментальный проект "Первый контакт" продемонстрировал возможности решения одной из ключевых задач, состоящей в том, что **любой человек, ставший жертвой преступления, вне зависимости от его социально-экономического статуса, возраста, пола, национальности, в случае обращения в милицию должен получить доступ к системе правосудия** (в широком смысле этого слова). Тем самым преодолевается, в основном, проблема, с которой наиболее часто сталкивается рядовой гражданин при попытке сообщить о преступлении и которая выражается в отказе от регистрации его заявления.

В процессе осуществления проекта "Первый контакт" достигнута и вторая цель эксперимента - **улучшение информированности милиции за счет введения регистрационной формы**, обладающей значительно большей информационной насыщенностью, которая позволяет органам дознания и следствия получить от заявителя наиболее полные сведения о преступлении, имеющие значение для его раскрытия.

Разработанная ЦСП регистрационная форма представляет собой электронную программу, в которой указаны вопросы и пред-

ставлены варианты наиболее вероятных ответов. Ее аналог заполняется в бумажном варианте. Информация, сообщаемая заявителем о преступлении или происшествии с признаками преступления, вносится в форму путем отметок напротив нужного варианта ответа. Такой способ заполнения заявления является более прогрессивным методом сбора информации, позволяет быстро проанализировать совершенное деяние и передать информацию для реагирования. На заполнение формы уходит от пяти до десяти минут в зависимости от количества предоставляемой информации. В отличие от заявления, объединенную форму заполняет дежурный со слов потерпевшего. Это облегчает процесс заполнения формы для граждан и является фактором, положительно влияющим на отношение граждан к милиции. После заполнения бланка информация вводится в компьютерную программу.

Благодаря информационной насыщенности, регистрационная форма позволяет органам внутренних дел получить данные, которые впоследствии позитивно влияют на качество реагирования на заявления и сообщения. В форме, в отличие от книги учета сообщений о преступлениях, присутствуют вопросы, касающиеся информации о том, что происходило до момента совершения преступления, сведения о свидетелях. Формируется подробная информационно-статистическая база, с которой работает сотрудник милиции.

Созданный на базе регистрационных форм банк информации, разработанное программное обеспечение позволяют анализировать собранную информацию в целях установления точного места происшествия и времени суток посягательства, отслеживания способов совершения преступления, идентификации преступников и их "специализации", выявления преступлений, совершенных группой лиц, а также с применением оружия или с угрозой его применения и т.п.

Все это **повышает аналитические и информационные возможности работы сотрудников милиции**, поскольку обеспечивает возможность получения информации о распределении происшествий по районам города, существенно облегчает поиск и анализ сходных правонарушений, позволяет создавать оптимальные и эффективные маршруты патрулирования патрульно-постовых и других нарядов милиции.

Следующей положительной составляющей проекта "Первый контакт" стала **деятельность общественных помощников дежурных по оказанию информационной помощи гражданам**, обраца-

ющимся в органы милиции по вопросам, не входящим в компетенцию последних. В этих случаях ОПД предоставляют гражданам необходимую информацию о том, например, как заменить утерянные документы, получить справку на получение страховой выплаты, где получить медицинскую помощь или пройти медицинское освидетельствование. В центрах помощи гражданам жертвы преступлений могут также получить дополнительную информацию о неправительственных некоммерческих организациях, оказывающих психологическую, социальную и иную помощь в случае необходимости. Одновременно это помогает снять дополнительную нагрузку с милиции. В этих случаях граждане сами в состоянии помочь себе, но им необходим совет, к каким конкретно организациям, компетентным в решении их проблем, следует обратиться.

Результаты проекта "Первый контакт" показали, что в органах внутренних дел есть руководители и сотрудники, заинтересованные в реформах своей деятельности, готовые брать на себя риск ответственности и испытывать новые механизмы, повышающие качество работы, думающие об улучшении взаимоотношений с населением.

**Позитивно оценивая в целом идеи проекта "Первый контакт", при дальнейшем развитии и внедрении проекта эксперты обратили внимание на следующее:**

- Для "чистоты" эксперимента следует предусмотреть и апробировать вариант, при котором без участия волонтеров сотрудники дежурных частей органов внутренних дел будут осуществлять прием заявлений от граждан, используя методику и регистрационные формы, разработанные в рамках проекта "Первый контакт".
- В системе МВД РФ эксперименты, в которых затрагиваются вопросы тактики борьбы с преступностью (в данном случае изменению, пусть только частичному, подлежат вопросы сбора и обобщения информации, учета и регистрации преступлений), должны решаться при правовой поддержке МВД РФ.

В связи с вышесказанным, **ЦСП предлагает совместно с МВД России осуществить проект по разработке и подготовке реформы в области регистрации заявлений и сообщений от граждан.** Предлагаемый эксперимент должен сильно отличаться от проводившегося в 2002-2003 гг. Нижегородского проекта "Первый контакт". Главное отличие заключается в том, что перевод дежурных частей на новую форму регистрации должен будет проводиться в действующих дежурных частях силами самих сотрудников милиции (а не общественных помощников и курсантов), а правовой основой

эксперимента должно стать распоряжение министра внутренних дел о проведении эксперимента.

Предварительно новый вариант регистрационной формы и технические возможности проведения такого эксперимента были проработаны вместе с руководством Организационно-научного управления ГОИУ МВД России, проект "Первый контакт" прошел экспертную оценку в Главном управлении кадров совместно с рядом заинтересованных ведомственных образовательных учреждений и подразделений органов внутренних дел, нашел положительный отзыв в Следственном комитете при МВД России, положительно оценен Московской городской думой.

### **Пилотный проект "ИнформУспех" по подготовке к освобождению несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательной колонии**

С ноября 2003 года по настоящее время проводится проект "ИнформУспех", направленный на совершенствование процесса подготовки к освобождению отбывающих наказание несовершеннолетних. Проект осуществляется в Можайской воспитательной колонии совместно с ГУИН Минюста России.

**Цель проекта** - способствовать успешной адаптации несовершеннолетних, освобожденных от отбывания наказания, повысить их шансы на успех в жизни на свободе посредством улучшения процесса подготовки к освобождению, осуществляемому сотрудниками ВК, повышения уровня информированности несовершеннолетних и их родителей, близких и родственников об их правах и возможностях их реализации.

#### **Задачами для реализации этой цели стали следующие:**

1. Совершенствование процесса подготовки несовершеннолетних к освобождению в воспитательных колониях.
2. Улучшение взаимодействия администрации воспитательной колонии с органами и организациями, которые обязаны оказывать содействие несовершеннолетним после их освобождения (комиссия по делам несовершеннолетних, служба занятости, образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, департамент образования, здравоохранения, другие органы местного самоуправления, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и т.д.).

3. Повышение уровня информированности несовершеннолетних и их родителей, близких и родственников об их правах и возможностях их реализации.

### **Реализация проекта**

**I. Задача проекта по изменению процесса подготовки несовершеннолетних к освобождению** в воспитательных колониях выполнялась посредством проведения следующих мероприятий:

- разработка и введение в действие совместно с социальными работниками и психологами ВК комплексной программы по подготовке несовершеннолетних к освобождению, включая групповые занятия и индивидуальную работу;

- разработка и введение в действие типовой программы школы подготовки к освобождению, типового индивидуального плана для несовершеннолетнего, готовящегося к освобождению, включающего также план действий в течение первого месяца после освобождения;

- разработка методического пособия по проведению групповых занятий в школе подготовки к освобождению;

- разработка методического пособия по индивидуальной работе для инспектора по ТБУ колонии по разрешению практических вопросов, которые возникают в ходе подготовки к освобождению (паспорт, пенсии, выплаты, образование, трудоустройство и т.д.);

- проведение двух полных циклов занятий в школе подготовки к освобождению в Можайской ВК (в настоящий момент проводится третий цикл занятий).

**II. Задача проекта по улучшению взаимодействия администрации воспитательной колонии с органами и организациями, которые обязаны оказывать содействие несовершеннолетним после их освобождения,** выполнялась посредством проведения следующих мероприятий:

- создания, использования и корректировки в процессе использования специального программного обеспечения (специальная компьютерная программа), которое позволило отчасти автоматизировать процесс составления запросов и обращений в различные органы и организации и создать базу данных по организациям и органам, в которые могут обращаться несовершеннолетние, инспекторы по ТБУ для решения вопросов, связанных с освобождением;



дением, а также создания форм запросов, обращений и заявлений в различные органы и организации;

- привлечения к работе по подготовке к освобождению попечительского совета воспитательной колонии, комиссий по делам несовершеннолетних, органов занятости, некоммерческих организаций.

**III. Задача проекта по повышению уровня информированности несовершеннолетних и их родителей, близких и родственников об их правах и возможностях их реализации** выполнялась посредством проведения следующих мероприятий:

- создание и использование "Энциклопедии жизни на свободе" для несовершеннолетних, содержащей подробную информацию об их правах и обязанностях (материалы "Энциклопедии жизни на свободе" не только используются при проведении занятий в школе подготовки к освобождению, каждому подростку "Энциклопедия" вручается в день освобождения);

- создание и использование "Справочника" с контактной информацией органов и организаций, работающих с несовершеннолетними по Москве и Московской области.

**Работа с семьями отбывающих наказание подростков как со стороны сотрудников колонии, так и внешних социальных служб - отдельное направление, требующее разработки. В рамках проекта работа в этом направлении проводилась также непосредственно сотрудниками ЦСП и заключалась в следующем:**

- 1) запросы в КДН по месту жительства подростков об оценке их семейного статуса, положения семьи;

- 2) контакты с родителями/попечителями некоторых подростков;

- 3) создание стендов для родителей в комнате свиданий с контактной информацией общественных организаций, в которые они могут обратиться в зависимости от имеющейся у них проблемы: правовая консультация, психологическая помощь, лечение алкогольной и наркотической зависимости, домашнее насилие и т.д.;

- 4) участие сотрудников проекта в родительских конференциях;

- 5) раздача информационных листовок для родителей.

### **Помимо этого были осуществлены следующие мероприятия:**

- подписано соглашение о совместной деятельности с ГУИН Минюста России;
- сотрудники ЦСП посетили Рязанскую воспитательную колонию для девочек, Икшанскую ВК, Новотроицкую (Йошкар-Ола) ВК с целью ознакомления опытом подготовки воспитанников к освобождению;
- 18 декабря 2003 г. Центром содействия правосудию совместно с ГУИН Минюста России был проведен круглый стол на тему **"Опыт подготовки осужденных несовершеннолетних к освобождению из воспитательных колоний"**. В нем приняли участие социальные работники и старшие инспекторы по трудовому и бытовому устройству освобождающихся Можайской, Икшанской, Судогодской, Жигулевской, Алексинской, Рязанской, Бобровской воспитательных колоний; представители общественных организаций, работающих совместно с ВК; представители ГУИН Минюста России, Министерства труда и социального развития России, Министерства образования РФ, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Московской области, НИИ УИС, ВНИИ МВД;
- 27 апреля 2004 г. совместно с НИИ УИС Минюста РФ ЦСП провел круглый стол **"Первые результаты проекта "ИнформУспех"**. В нем приняли участие сотрудники НИИ УИС Минюста РФ, сотрудники Можайской ВК, принимающие участие в реализации проекта;
- деятельность ЦСП в рамках проекта "ИнформУспех" неоднократно освещалась по телевидению и в прессе.

### **Результаты проекта. Основные выводы**

**В проекте наиболее успешно была реализована часть, связанная с групповой работой по подготовке к освобождению.** Разработаны и апробированы методики, которые опробованы и реально действуют (о чем свидетельствуют результаты опросов освободившихся в ходе реализации проекта подростков). Занятия (особенно во втором цикле) проводили не только сотрудники колонии, но и сотрудники внешних социальных служб и даже общественных организаций (в занятиях принимали участие представители комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, службы занятости, органов опеки и попечительства, центра социальной помощи семье и детям, областного центра "Семья", общественной

организации "СПИД Восток-Запад"). Это очень важно, поскольку позволяет сотрудникам этих внешних служб увидеть подростков, с которыми они должны будут работать после их освобождения, выяснить их ситуацию и проблемы еще до освобождения. Удалось переломить отношение сотрудников ВК к школе подготовки к освобождению (показательным в этом смысле является и то, что они называют ее теперь "наша школа подготовки к освобождению", что и было одной из задач проекта; вносят предложения по усовершенствованию занятий, придумывают новые формы их проведения), а также к воспитанникам колонии (многие из них во время занятий для сотрудников также "раскрылись" с новой стороны); удалось заставить подростков, отбывающих наказание, задуматься о своем будущем, и, главное, что выявили занятия, - со стороны подростков существует огромная потребность в нормальном общении и получении информации о жизни "вне зоны", которую можно использовать в целях формирования у них активного, осознанного отношения к жизни.

**В блоке индивидуальной работы** выявилось несколько проблем: 1) недостаточная правовая компетентность; 2) отсутствие мотивации сотрудников; 3) нехватка кадров.

В соответствии с Положением о группе социальной защиты и учета трудового стажа осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России, утвержденным приказом ГУИН Минюста России от 22 марта 2004 г. № 75, работа по подготовке к освобождению подростков осуществляется группой социальной защиты и учета трудового стажа осужденных, в которую входят: старший специалист по социальной работе, старший инспектор по бытовому и трудовому устройству; старший инспектор по учету трудового стажа осужденных. Положением между ними разграничены обязанности. В Можайской воспитательной колонии до сего момента из всей группы функционирует **один сотрудник** - старший инспектор по бытовому и трудовому устройству, не имеющий соответствующего образования (в соответствии с Положением, эти должности замещаются лицами, имеющими, как правило, высшее профессиональное образование по специальностям: "социальный работник", "педагогика", "социальная педагогика", "психология" или прошедшими курсы переподготовки по специальности "социальная работа").

Кроме того, работа осложняется отсутствием реального взаимодействия в решении трудового и бытового устройства подростков с внешними социальными службами. Для совершенст-

ования этой работы в рамках проекта было разработано два инструмента: "Пособие по индивидуальной работе" и программное обеспечение (компьютерная программа, позволяющая вводить информацию о конкретном заключенном и получать план решения проблем по его трудовому, бытовому устройству, содержащая формы запросов, ходатайств, заявлений в различные органы и организации, работающие с несовершеннолетними на свободе, информацию о таких органах и организациях).

### **Перспективы развития проекта**

Подводя итог проделанной работе, участники проекта пришли к выводу, что необходимо закрепить те элементы проекта, которые были успешными и доказали свой положительный эффект, а также реализовать оставшиеся. В качестве перспективных целей продолжения проекта можно обозначить следующие:

1) изменить отношение подростков к периоду пребывания в колонии таким образом, чтобы они рассматривали заключение не только как наказание, но и как время для того, чтобы обдумать изменения в своей будущей жизни;

2) изменить отношение сотрудников ВК и внешних социальных служб к подросткам, отбывающим наказание;

3) повысить эффективность адаптации освободившихся подростков к жизни на свободе.

Реализация проекта "ИнформУспех" еще раз продемонстрировала, что для достижения этих целей работа с подростками до, во время и после заключения должна осуществляться в рамках одной системы, перед которой стоят единые задачи. При этом организации, входящие в нее, не просто должны быть осведомлены о существовании друг друга. Они должны взаимодействовать, и компетенция их должна быть четко разграничена. Сотрудники уголовно-исполнительной системы должны привлекать местные органы и организации, которые бы также готовили к освобождению подростка, который проживает на их территории, и сами готовились бы к его освобождению.

### **При этом должны быть охвачены следующие направления:**

- работа с ближайшим окружением подростка, его семьей, в которую он вернется, в случае необходимости - подготовка почвы для отдельного проживания подростка; установление контакта с родственниками или близкими, друзьями, которые смогут поддер-

жать подростка после освобождения; специальные программы для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, социальных сирот;

- работа сотрудников исправительного учреждения по подготовке подростков к освобождению (эффективное взаимодействие сотрудников колонии друг с другом и с внешними организациями), по решению вопросов устройства подростков после освобождения, по информированию их о своих правах и обязанностях, прививанию навыков их реализации, обучению планировать свою жизнь, нести ответственность за свою жизнь, предвидеть последствия своих поступков, строить отношения с другими людьми; обучение подростков, в том числе профессиональное;

- работа с подростками после освобождения, которая осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями.

Проект "ИнформУспех" должен развиваться во всех этих направлениях, но, прежде всего, необходимо продолжать применять уже разработанные, апробированные и хорошо себя зарекомендовавшие методики. Далее, очень важным является налаживание контакта с внешними организациями и создание так называемой "страхующей сети" из организаций вокруг колонии, которые будут участвовать в подготовке к освобождению подростков и помогать им адаптироваться после освобождения.

Помимо прочего, Фонд ИНДЕМ на основании предложения ГУИН Минюста России с учетом опыта, полученного в ходе реализации проекта "ИнформУспех", примет участие в деятельности **рабочей группы по разработке проекта федерального закона "О социальной реабилитации отбывших наказание"**.

## **Исследование проблем в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации**

ЦСП два года занимается исследованиями, связанными с оказанием бесплатной юридической помощи. В 2003 году был подготовлен, а в 2004 году опубликован доклад "Организация предоставления бесплатной юридической помощи: принципы, модели и их адаптация в Российской Федерации". В данном докладе рассмотрен международный опыт в области оказания бесплатной юридической помощи; дан обзор существующих моделей предоставления бесплатной юридической помощи, отражены общепринятые в мировой практике принципы (универсальные стандарты) предоставления бесплатной юридической помощи.

В 2004 году эта работа была продолжена. ЦСП совместно с Инициативой "Право общественных интересов" провели исследования современной ситуации, сложившейся в сфере предоставления бесплатной юридической помощи в Российской Федерации.

Специалистами был проведен анализ законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи в России, в том числе, норм международного права, конституционных норм, положений федеральных законов и законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих гарантии прав в сфере предоставления бесплатной юридической помощи, в частности и по уголовным делам. Проанализированы подзаконные акты, принятые в развитие норм федеральных законов, регулирующие отношения в сфере оказания бесплатной юридической помощи в России.

Центром были собраны и проанализированы акты адвокатских палат субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок оказания бесплатной юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве, более чем в трети субъектах Российской Федерации. Также удалось выяснить, что в отдельных субъектах сохранен порядок оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда, существовавший в области до принятия Закона об адвокатуре. Во многих регионах данные акты находятся на этапе разработки, согласования и утверждения.

Собрана и проанализирована статистика о работе коллегий адвокатов за несколько лет, о ведении реестра адвокатов территориальными органами Минюста России, о работе органов юстиции по контролю за деятельностью адвокатуры (о рассмотрении обращений граждан на действия адвокатов и оказание бесплатной юридической помощи, о представлении в адвокатские палаты и направлении в суд заявлений о прекращении статуса адвоката).

Практика применения законодательства об адвокатуре и, в частности, об оказании бесплатной юридической помощи была проанализирована посредством изучения материалов судебной практики (Конституционного Суда России, Верховного Суда России, их пленумов и президиумов).

Также совместно с Инициативой "Право общественных интересов" были проведены весьма показательные, на наш взгляд, опросы адвокатов, судей и работников органов дознания и следствия. Результаты опросов были обработаны и обобщены. Для проведения данных опросов были разработаны три вида анкет. Эти опросы следует рассматривать скорее в качестве пилотных, но при условии корректировки их опросной части с учетом полученных результатов такая методика может использоваться для проведения информативного, научно обоснованного и репрезентативного исследования в дальнейшем.

Результаты данного исследования были обобщены в докладе, подготовленном также совместно с Инициативой "Право общественных интересов".

В докладе был дан анализ действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи, в том числе норм международного права, Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов, принятых адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации. Также была проанализирована различная информация статистического и другого практического характера, проведены опросы адвокатов, судей и работников органов дознания и следствия. Учитывая направленность своей деятельности, ЦСП сконцентрировал свои усилия на анализе состояния системы оказания юридической помощи в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда. Проведенные

исследования и собранные материалы послужат основой для осуществления проектов и в сфере гражданского судопроизводства. Названные исследования позволили выявить и сформулировать в докладе основные проблемы в области предоставления бесплатной юридической помощи как по уголовным делам, так и по гражданским делам (см. доклад либо краткое резюме доклада), что позволит спланировать дальнейшую работу ЦСП в данном направлении.

Актуальность выявленных проблем подтвердили участники круглого стола "Доступ к правосудию: проблемы предоставления юридической помощи в Российской Федерации и международный опыт", проведенного в ноябре 2004 года, среди которых были члены адвокатского сообщества, представители научных кругов, общественных организаций, занимающиеся вопросами бесплатной юридической помощи в России и в зарубежных странах. Сотрудники ЦСП участвовали в организации и проведении этого круглого стола.

Отдельно хотелось бы отметить, что за последний год сложились конструктивные отношения с руководством Федеральной палаты адвокатов, представителями адвокатских палат субъектов Российской Федерации. Было подписано трехстороннее Соглашение о сотрудничестве между Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации, Фондом ИНДЕМ и Инициативой "Право общественных интересов", направленном на совершенствование системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам в России.

Представляется, что последующая работа в ближайшее время в данной сфере могла бы идти в трех направлениях: 1) совершенствование законодательства, регламентирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи в России; 2) разработка модельного Порядка оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда; 3) участие ЦСП в создании и функционировании юридической консультации на территории одного из субъектов Российской Федерации.

В 2005 году Фонд ИНДЕМ и ЦСП планируют продолжить работу в названных направлениях, а также продолжить работу по проблемам судебной реформы в России, начатую в 2001 году.



## **2.2. Центр этнополитических и региональных исследований**

### **Основные научные достижения**

**1. Тема "Подготовка и обеспечение издания научной, научно-популярной и научно-образовательной литературы по вопросам толерантности, миролюбия и веротерпимости" по федеральной целевой программе "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 гг.)"**

Проведен анализ социально-культурного и этнополитического контекста распространения ксенофобий в российском обществе, исследование концептуальных границ толерантности и интолерантности в современном мире, зарубежного опыта профилактики и противодействия ксенофобиям и дискриминации на основе распространения установок толерантности, анализа взаимосвязи этнических, расовых, религиозных фобий, мигрантофобий в современной России. Обобщены возможности использования концепции толерантности в профилактике и противодействии распространения ксенофобий применительно к современной России, использования в российских условиях международного опыта профилактики и противодействия распространения ксенофобий на основе установок толерантности, анализ позитивных практик на федеральном и региональном уровне в сфере профилактики ксенофобий и дискриминации на основе распространения установок толерантности. В настоящее время идет завершение работы над рукописью.

Подготовлены соответствующие разделы рукописи научно-популярного издания "Толерантность против ксенофобий". Книга "Толерантность против ксенофобий" как результат реализации проекта, ориентированная, в первую очередь, на государственных служащих и работников органов местного самоуправления, послужит важным подспорьем в повседневной практике сотрудников НПО, СМИ, а также будет полезна для широкого круга читателей.

**2. Тема "Национальные меньшинства на рынках труда и жилья: социологические исследования этнофобий и дискриминации", грант РГНФ № 04-03-00124а**

Работа включала глубинные интервью с экспертами, изучение фокус-групп с представителями мигрантских и автохтонных национальных меньшинств; репрезентативное опытное исследование дискриминации национальных меньшинств на рынках труда и

жилья; контент-анализ частных объявлений о сдаче/найме жилья. Основное внимание было уделено опытному исследованию дискриминации национальных меньшинств на рынках труда и жилья с помощью специальной методики.

Полученные результаты позволили соотнести взгляды на проблему представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и представителей национальных меньшинств, выявить основные сферы дискриминации (отрасли, государственный/частный сектор, типы районов города и виды жилья и др.), ранжировать национальные меньшинства по степени дискриминации и по сферам дискриминации.

### **3. Тема "Анализ сетевых связей и адаптационных потребностей этнокультурного анклава Московского мегаполиса (на примере азербайджанского этнокультурного анклава)" по договору с Правительством Москвы (Заказчик - Управление координации деятельности Комплекса развития научно-производственного потенциала города Москвы, межрегиональных и общественных отношений)**

Работа базируется на анализе статистической информации об азербайджанской общине г. Москвы по материалам переписи 2002 г., социологических исследований, опросе представителей азербайджанской общины, экспертных интервью, фокус-группах среди азербайджанских временных трудовых и мигрантов, уже адаптировавшихся к условиям мегаполиса, контент-анализе прессы Московского мегаполиса.

В ходе реализации проекта решены следующие основные задачи: вычленение сетей связи типичного азербайджанца - трудового мигранта, представителя московского анклава (коммуникации в сфере занятости, быта, социального, культурного обслуживания, получения медицинских услуг); определение потребностей взаимоотношений этнокультурного анклава с органами государственной власти Москвы с позиций представителей азербайджанской общины; выявление проблем мигрантов, которые могут решаться в сотрудничестве с НКО; оценка роли СМИ в формировании образа азербайджанской общины; определение потребностей трудовых мигрантов азербайджанского происхождения в знаниях о конкретных традициях, нормах поведения в Москве, образе и стиле жизни москвичей.

## **Список публикаций Э.А. Паина**

1. Э.Паин. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России // М.: ИС РАН, 2004. - 20 п.л.

2. Э.Паин. Между империей и нацией: Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России // М.: Новое издательство, 2004. - 15 п.л.

3. Reuter, Greenfield and Pain. The Effects of Drug Trafficking on Central Asia // RAND Corp., Santa Monica, 2004 - 12. п.л.

4. Э.Паин. Особенности и дефекты российской модернизации // ОНС 2004 (в печати).

5. Э.Паин. Этнополитические процессы в модернизирующейся России // Политика, 2004 ( в печати).

6. Э.Паин. Маятник политических идей: некоторые сдвиги в социокультурной динамике современной России // Вестник института Кеннона в Москве. Вып. 6, 2004.

7. Э.Паин. Об этнополитических рисках в политике В. Путина // Наша власть №11, 2004.

8. Э.Паин Этнополитический маятник: тенденции и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России // OBOZ. 43, 2004 / Studium Europu Wshodniej Univrsytet Warszawski, 2004.

9. Э.Паин. Этнополитический экстремизм: некоторые аспекты взаимодействия РАН и МВД России в противодействии растущей угрозе // "Преступность в России" Ред. кол.: Старостин. С.А. и др. НИИ МВД. Москва, 2004.

## **Список публикаций В.И. Мукомеля**

1. В.И. Мукомель. Национальная политика в регионах России: сравнительный анализ, позитивная практика // "Федерализм", № 3 (35), 2004, - 1,3 п.л.

2. В.И.Мукомель. Политика по отношению к этническим меньшинствам в субъектах Северного Кавказа и других регионах России: позитивные практики // Право и этничность в субъектах Российской Федерации. Под ред.Н.Ворониной, М.Галдия. М.: 2004 - 1,2 п.л.

3. В.И. Мукомель. Своими ксенофобиями мы лишь усугубляем проблемы // "Независимая газета", № 216 (3329) 6 октября 2004 г. - 0,3 п.л.

## **Экспертная деятельность**

### **Паин Э.А.**

1. Государственная Дума. Комитет по делам национальности.
2. Гуманитарная секция общественно-консультативного совета по проблемам борьбы с международным терроризмом при президенте РАН.
3. Московское бюро по правам человека.
4. Методологический совет Школы публичной политики "Открытая Россия".

### **Мукомель В.И.**

1. Независимый исследовательский совет по миграциям стран СНГ и Балтии.
2. Международная организация по миграции (МОМ).

## **Участие в конференциях**

### **Паин Э.А.**

1. Шестые Потсдамские встречи. Под патронажем Федерального президента Йоганнеса Рау. Тема: Общественное большинство и меньшинств в одной стране. Потсдам, 21 и 22 июня 2004 г.
2. "The Crisis in Transatlantic Relations"/ Center for European Integration Studies Bonn, Germany September 09 - 11, 2004 г.
3. Круглый стол: Этническая структура России. СПб, 27 сентября 2004 г.
4. Семинар: "Межэтнические отношения и развитие гражданского общества". Астраханский госуниверситет. Астрахань, 16 октября 2004 г.

### **Мукомель В.И.**

1. Круглый стол "Патриотизм и национализм", Фонд "Либеральная миссия", 5 февраля 2004 г., ГУУ.
2. 4-th Annual Convention of International Studies Association, Монреаль, 17-20 марта 2004 г.
3. Круглый стол "Миграционный Кодекс как новая концептуальная основа политики России в сфере миграции", Международная организация по миграции (МОМ), 25 марта 2004 г.
4. Всероссийская конференция "Пути преодоления ксенофобии, расовой дискриминации, антисемитизма в многонациональной Российской Федерации", ЕС, Подмосковье, 28-30 марта 2004 г.

5. Круглый стол "О вопросах совершенствования законодательства РФ в отношении российских соотечественников за рубежом и вынужденных переселенцев", Государственная Дума ФС РФ, 15 апреля 2004 г.

6. Семинар УВКБ ООН и АРС-ПРЕСС для журналистов, пишущих на темы беженцев, 26-27 апреля 2004 г.

7. Международная научно-практическая конференции "Реалии и прогнозы демографического развития Евразийского пространства", г.Уральск (Казахстан), 15 - 16 мая, 2004 г.

8. Международная конференция "Толерантность, права человека и борьба против дискриминации и ксенофобии", ЮНЕСКО, Тбилиси, 8-9 июня 2004 г.

9. Международная конференция "Межэтнические отношения на Северном Кавказе: деятельность НПО по обеспечению равных возможностей для этнических меньшинств", Москва, 10 июня 2004 г.

10. Международный симпозиум "экономическая теория: исторические корни, современное состояние и перспективы", МГУ, 10-11 июня 2004 г.

11. Семинар "Этническая среда многонациональной области", Самара, 27 августа 2004 г.

12. Международная научно-практическая конференция "Этнический фактор в процессе социальных трансформаций", Екатеринбург, 29-30 сентября 2004 г.

13. Федеральный Социальный форум, Пермь, 11-12 ноября 2004 г.

14. Научный семинар "Миграционная ситуация в центральной и северо-западной России", Москва, 11-12 ноября 2004 г.

15. Круглый стол "Экспертное сообщество России о миграционной политике: качество и уровень дискуссии", МОМ, Москва, 17 ноября 2004 г.

16. Конференция "Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России", Звенигород, 22-23 ноября 2004 г.

#### **Очирова Д.Г.**

1. Вторая межрегиональная конференция "Молодежь в науке: проблемы, поиски, перспективы", Элиста 20-22 октября 2004 г.

## **2.3. Обеспечение открытости и регулирование профессиональной этики на государственной и муниципальной службе**

Осенью 2004 года Фонд ИНДЕМ совместно с Государственным университетом -Высшей школой экономики принял участие в конкурсе Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации на проведение научно-исследовательских работ по теме "Разработка нормативных правовых актов по обеспечению открытости государственной и муниципальной службы и регулированию профессиональной этики государственных и муниципальных служащих" в рамках реформы государственной службы Российской Федерации.

По результатам конкурса совместная заявка Фонда ИНДЕМ и ГУ-ВШЭ была выбрана конкурсной комиссией, и наши организации приступили к работе. Работы были завершены и официально приняты в декабре 2004 года.

В рамках проекта были подготовлены следующие материалы:

1. Проект указа Президента Российской Федерации об утверждении положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов, предусматривающего:

- типовой регламент деятельности комиссий о соблюдении требований к служебному поведению;
- порядок урегулирования конфликта интересов;
- порядок проведения служебного расследования.

2. Проекты нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за несоблюдение запретов, связанных с государственной гражданской службой.

3. Проект федерального закона о служебной тайне, устанавливающий перечень сведений, относимых к сведениям конфиденциального характера.

4. Методика анализа и ранжирования органов исполнительной власти по степени коррупционности их полномочий.

5. Методика анализа потенциальной коррупциогенности государственных должностей.

6. Проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении типовой ведомственной антикоррупционной программы.

7. Проект указа Президента Российской Федерации, устанавливающего перечень должностей государственной гражданской службы, по которым исполнение должностных обязанностей связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Распределение работ между организациями-исполнителями было достаточно условным: в большинстве случаев формировались совместные тематические рабочие группы. Естественно, интересы и ответственность ИНДЕМа были в основном связаны с различными коррупционными проблемами, рассматриваемыми в проекте.

## 2.4. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия

Несмотря на достаточно большой стаж исследовательской работы в сфере изучения коррупции, ИНДЕМ относительно недавно занялся исследованиями деловой практики российского бизнеса с этой точки зрения. Одним из первых больших проектов, значительная часть которого была посвящена коррупционным проблемам российского бизнеса, было исследование **"Диагностика российской коррупции: социологический анализ" (2001)**. В результате этого исследования были оценены проблемы и потери бизнеса от необходимости вступать в различные коррупционные отношения. Другой проект - **"Региональные индексы коррупции" (2002)** - позволил оценить относительные масштабы коррупции в 40 регионах России. Частью этого проекта был анализ специфики коррупции в деловой практике российских предпринимателей.

Исследования показали, что в отношении малого бизнеса влияние коррупции многопланово: административные барьеры входа на рынок, искусственное усложнение функционирования бизнеса, дополнительные временные и финансовые издержки, снижение доходности бизнеса, лишение бизнеса финансовых резервов. Все это может приводить к различным, но всегда негативным последствиям: финансовому параличу, отказу от занятия бизнесом и т.д.

**Проект "Бизнес и коррупция: проблемы противодействия"**, реализованный при поддержке Центра международного частного предпринимательства (Center for International Private Enterprise - CIPE), продолжает ряд антикоррупционных исследований ИНДЕМа. Он задумывался как комплекс научно-исследовательских и практических работ, главной целью которых было разработать для предпринимателей рекомендации по взаимодействию власти и бизнеса. Это взаимодействие должно быть направлено на повышение эффективности администрирования, снижение коррупции, установление благоприятного предпринимательского климата, снижение коррупционных издержек бизнеса и создание для него благоприятных условий развития.

Для достижения этой цели были проведены следующие работы:

- 1) анализ практики работы малого и среднего бизнеса в России;
- 2) анализ условий и практики взаимодействия предпринимателей с чиновниками разного профиля и уровня;



3) анализ на коррупциогенность регионального законодательства, регулирующего деятельность малого бизнеса;

4) разработка и распространение рекомендаций для предпринимателей в сфере противодействия коррупции.

Сбор информации по проекту основывался в значительной степени на нескольких сериях глубинных интервью, которые проводились среди предпринимателей Москвы, Московской, Саратовской и Иркутской областей. Также интервью были охвачены представители и активисты ассоциаций бизнеса в данных регионах. Содействие Фонду ИНДЕМ в подборе интервьюируемых оказали ассоциация бизнеса "Опора России" и Торгово-промышленные палаты Саратовской и Иркутской областей.

Интервью проводились в апреле-июне 2004 года. Всего было проведено 56 интервью: в Москве и Московской области - 9 интервью, в Иркутской области - 23 интервью, в Саратовской области - 24 интервью. Проводившиеся интервью являлись строго конфиденциальными по отношению к респондентам. Также не ставилась задача получения конкретных имен, названий организаций и дат совершения тех или иных коррупционных действий.

В проведённых интервью удалось достаточно полно и объективно описать реальную ситуацию во взаимоотношениях власти и бизнеса, условия, в которых работает бизнес, и методы, которые он использует для решения своих проблем. Помимо этого, было сформировано представление о специфике понимания и восприятия коррупции предпринимателями, что является чрезвычайно важным условием разработки успешной антикоррупционной стратегии.

Интервью с предпринимателями позволили выделить наиболее актуальные для российского бизнеса проблемы, а именно:

1) чрезмерно осложненные и коррумпированные процедуры получения доступа к нежилым помещениям и отвода земель для строительства, которые являются способом получения неофициального контроля над бизнесом;

2) избыточные проверки бизнеса представителями огромного числа организаций, главной задачей которых зачастую является принуждение предпринимателя к даче взятки;

3) проверки бизнеса представителями органов милиции, во многих случаях использующиеся для собственного обогащения;

4) недобросовестная конкуренция со стороны бизнесов, близких к органам власти (будь то сетевые структуры, которым значительно проще налаживать неформальные отношения с властью, или изначально "карманные", "свои" фирмы);

5) неадекватная по масштабу и характеру деятельность некоторых ассоциаций и объединений предпринимателей, которые работают в своих интересах, а не в интересах бизнес-сообщества, чем дискредитируют саму идею объединения усилий для противодействия коррупции и другим проблемам;

6) мучительные процедуры регистрации и лицензирования, периодичность которых искусственно сокращается;

7) взаимоотношения силовых структур и бизнеса - в настоящий период наблюдается фактическая замена криминального "крышевания" бизнеса, его "крышеванием" либо подразделениями милиции, либо приближёнными к тем или иным подразделениям милиции охранными структурами;

8) запутанное и противоречивое федеральное и региональное законодательство, осложняющее жизнь всем без исключения предпринимателям;

9) практическая незащищённость отдельно взятого бизнеса перед коррупционными эскападами различных органов и структур.

На основе полученных материалов была разработана антикоррупционная стратегия, ориентированная на снижение потерь бизнеса в перечисленных проблемных ситуациях. В каждой конкретной ситуации комплекс условий и обстоятельств, определяющих тот или иной образ взаимодействия предпринимателей и государственных органов, уникален. Поэтому конкретные мероприятия, которые могут помочь минимизировать негативные явления во взаимоотношениях предпринимателей и государственных органов, должны разрабатываться под конкретные задачи самим бизнес-сообществом.

Весь комплекс предлагаемых к внедрению мер был разделен на три взаимосвязанные группы:

1. Меры, корректирующие собственную практику ведения бизнеса предпринимателем.

2. Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей.

3. Меры макроуровня (политические и управленческие), направленные на глобальное изменение ситуации в стране.

Взаимосвязь этих трех групп очевидна: меры первой группы - это первый шаг, в то время как меры второй группы должны поддерживать и усиливать эффект от их внедрения, а меры третьей группы - обеспечивать эффективность и устойчивость мер первых двух групп.

Также целесообразно выделить несколько уровней мероприятий:

- 1) краткосрочные, которые можно и нужно внедрять уже сейчас;
- 2) среднесрочные, требующие определенной подготовки;
- 3) и долгосрочные, ориентированные на будущее.

**Меры, корректирующие собственную практику** ведения бизнеса предпринимателем:

1) максимально стремиться следовать действующим нормам - это единственный способ лишить оснований требования взяток и обрести независимость от власти;

2) знать законы и иные нормативные акты, регулирующие деятельность своего бизнеса и контрольные функции властных органов - очень часто чиновники оказываются не очень хорошо осведомлены о деталях правового регулирования своей деятельности и деятельности предпринимателей, и в случае аргументированного и подкрепленного фактами несогласия предпринимателя "забывают" о первоначальных претензиях;

3) следить за изменениями в законах и иных нормативных актах - часто чиновники ссылаются на утратившие силу правовые нормы, регулирующие деятельность бизнеса, в таких ситуациях это эффективный способ противодействия необоснованным претензиям;

4) использовать "книги учёта контрольных проверок" - по отзывам некоторых предпринимателей, это хороший способ контроля частоты проверок, создающий хотя бы какие-то преграды на пути бесконтрольных и бессистемных проверок;

5) стремиться к объединению усилий с другими предпринимателями - такое стремление и осознание необходимости объединять усилия уже есть, однако, необходимо активизировать поиск общих интересов с другими предпринимателями (необязательно работающими в той же сфере деятельности).

**Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей.** Эта группа мер является наиболее важным элементом антикоррупционной стратегии. Дело в том, что противодействие коррупции со стороны предпринимателей в их взаимоотношениях с органами власти и государственного или муниципального управления может быть эффективным, только если оно будет коллективным. Предлагаемые ниже меры ориентированы, в первую очередь, на организации предпринимателей (ассоциации, объединения и т.п.).

Так как их спектр довольно широк, будет полезно разделить их на меры, которые нужно обязательно реализовать в ближайшее время, и меры, реализация которых возможна несколько позже. Среди срочных мер коллективной антикоррупционной стратегии можно выделить следующие:

1. Информирование власти о том, что работающий успешный бизнес ей выгоден. Мотивирование власти на сотрудничество с бизнесом в сфере антикоррупции. Это достаточно сложно, но вполне реально.

2. Создание среды постоянной комфортной корпоративной коммуникации. Это очень важно для обеспечения регулярного обмена информацией между предпринимателями.

3. Коллекционирование и распространение опыта "позитивных образцов" антикоррупционного поведения. Это позволит существенно повысить "сопротивляемость" предпринимателей внешнему давлению.

4. Разработка, внедрение и контроль выполнения стандартов деловой этики, а также наложение санкций на их нарушителей. Коллективная организация предпринимателей должна быть инициатором повышения этического уровня ведения бизнеса в регионе и должна осуществлять определенный контроль над соответствием деятельности своих членов этим принципам морали и этики.

5. Единая служба мониторинга изменений законодательства и доведения необходимой информации до членов ассоциаций.

6. Развитие служб "быстрого юридического реагирования", которые предоставляли бы моментальную юридическую консультацию по телефону или с выездом на место - своеобразная "скорая юридическая помощь" - в ситуациях, когда права и интересы предпринимателей оказываются ущемленными.

7. Реализация возможностей коллективной защиты отдельных предпринимателей в судах и административных разбирательствах со стороны ассоциаций бизнеса. Для этого, возможно, необходимо будет создавать организации, занимающиеся юридической защитой предпринимателей. Оплата их услуг может быть как централизованной (непосредственно через ассоциации), так и индивидуальной (на основе льготных расценок для членов бизнес-объединений).

8. Комплекс семинаров, круглых столов и тренингов по повышению квалификации (экономические, юридические, бухгалтерские и др. аспекты деятельности) руководителей малого бизнеса. На практические семинары по конкретным темам можно приглашать чиновников из профильных государственных структур. На таких семинарах можно добиваться практической информации и рекомендаций по легальному решению тех или иных вопросов. Также это позволит раньше узнавать и лучше подготавливаться к предстоящим изменениям в практике работы органов.

9. Социально-психологические тренинги для руководителей малого бизнеса по созданию нужного климата в коллективе.

10. Коллективные организации предпринимателей должны предоставлять информационные и консультативные услуги бизнесу в большем объеме. Например, поиск новых сфер деятельности для малого бизнеса и помощь в их освоении - многие предприниматели ожидают от коллективных организаций бизнеса консультативных услуг по анализу конъюнктуры рынка и пр.

11. Поддержка ассоциациями бизнеса, фондами и отдельными предпринимателями деятельности негосударственных некоммерческих организаций, занятых правозащитной деятельностью, в частности, помощью гражданам и бизнесу в отстаивании прав собственности. Сам факт общественной защиты прав частной собственности будет развивать этот экономический институт, способствовать решению соответствующих проблем бизнес, а также информировать, обучать граждан и улучшать их отношение к бизнесу. Опыт показывает, что такой деятельностью более эффективно занимаются некоммерческие организации, а не непосредственно бизнес-объединения.

12. Усиление влияния на общественное мнение и чиновников через СМИ - это основной ресурс гражданского общества, посредством которого оно может влиять на власть.

Среди мер, требующих больше времени на подготовку или реализацию, можно обозначить следующие:

1. Противодействие "доильному" бизнесу, создаваемому властью, в т.ч. посредством: а) коллективного бойкота (лишить его доходов); б) предоставления альтернативных (конкурирующих) услуг от имени ассоциаций бизнеса; в) судебных преследований в случае обнаружения нарушений законов.

2. Централизация социальной благотворительности на местном уровне - финансирование праздников, благоустройства территорий и т.п. через централизованный фонд, как описывалось выше.

3. Давление на власть с целью обеспечения прозрачности и доступности информации по следующим проблемам: а) муниципальная и региональная собственность на недвижимость; б) муниципальная и региональная собственность на землю; в) сделки с землей; г) перевод из жилого жилищного фонда в нежилой; д) распределение нежилых помещений.

4. Создание специальных экспертных советов предпринимателей при законодательных и исполнительных органах власти с целью проведения оценок и экспертиз решений этих органов власти, касающихся бизнеса. Насколько влиятельными будут такие экспертные советы, будет зависеть от эффективности, профессионализма и активности ассоциаций бизнеса.

5. Одним из направлений деятельности экспертных советов бизнеса является проведение постоянных антикоррупционных экспертиз всех законопроектов и нормативных документов, рассматриваемых органами власти. В этом случае будет снижаться возможность принятия органами власти решений, изначально способствующих развитию и расширению практики коррупции.

6. Предоставление льготных коммерческих займов малому бизнесу. Условия предоставления таких займов должны быть посылны соответствующим категориям предпринимателей и должны дополнять возможности администраций различных уровней управления, а также банковской системы по фактическому кредитованию бизнеса. На начальном этапе такого рода проекты не будут рентабельными, но после некоторого периода развития вполне способны приносить прибыль их владельцу.

7. Дополнительным антикоррупционным эффектом такого рода проектов будет быстрый и объективный аудит бизнесов, обращающихся за предоставлением им займов, со стороны бизнес-

сообщества. Даже если не будет реализовано небанковское кредитование малого бизнеса, практика общественного аудита очень важна, так как позволит демонстрировать (или проверять) честность и прозрачность организаций-членов бизнес-ассоциации.

8. Возможно развитие совместной с властями деятельности по созданию "бизнес-инкубаторов" - бизнес-центров, в которых "молодому" или развивающемуся бизнесу предоставлялась бы комплексная помощь в решении различных организационных вопросов (регистрация, оформление, аренда, ведения бухучета др.). Задача таких структур - упростить вхождение на рынок для начинающих предпринимателей. В этом можно заинтересовать власти, которым подобные акции тоже очень полезны: больше бизнеса - больше известности, политических дивидендов, налоговых поступлений, рабочих мест, ресурсов для решения социальных вопросов и пр.

9. Сбор информации и организация правового преследования должностных лиц, нарушающих законодательство и законные интересы предпринимателей.

10. Организация повышения квалификации (на уровне региона) чиновников тех органов, которые постоянно контактируют с бизнесом, а также, в качестве следующего шага, - подготовка кадров для государственного и особенно муниципального управления.

В реализации коллективных мер антикоррупционной стратегии общественной организации бизнесменов предлагается использовать технологию "Нога в дверях". Сначала нужно заключить с властью соглашение общего характера, которое включало бы заявление о намерениях совместно противодействовать коррупции и содержало бы несколько направлений деятельности. Главное условие - предельная публичность. Первым шагом должно стать информирование общества о созданном партнерстве. Затем, пока еще не затихла волна общественного интереса, выдвигается какое-либо стартовое предложение. Власть начнет его анализировать. Пока она этим занята, надо выдвигать следующее предложение. Все мероприятия необходимо осуществлять максимально публично, чтобы у власти было меньше возможностей отказаться от первоначальных обязательств.

Также очень важен символический элемент. Например, офисы (помещения) бизнеса, входящего в ассоциации, должны на видных для контролеров местах иметь яркие оповещения типа "Член ассоциации \*\*\*\*\*", "Находится под защитой "Скорой юридической

помощи". Такие оповещения позволят мгновенно отличать предпринимателей, входящих в объединение, и обеспечат дополнительную символическую защиту от незаконных притязаний.

**Меры макроуровня (политические и управленческие), направленные на глобальное изменение ситуации в стране.** Системное противодействие коррупции в регионах требует принятия и исполнения многих решений на федеральном уровне государственного управления.

Основными задачами такой деятельности должны быть:

- 1) защита и поддержка решения бизнесом задач из группы коллективных мер антикоррупционной стратегии;
- 2) обеспечение представительства интересов бизнес-ассоциаций в местных (муниципальных) и региональных органах власти;
- 3) организация эффективного взаимодействия с федеральными партиями;
- 4) обеспечение лоббирования интересов предпринимателей на федеральном уровне.



## 2.5. Доклад "Стимулы, эффективность, коррупция"

Данное исследование было выполнено в начале 2004 г. при поддержке известной международной компании "Ward Howell International". В докладе исследуются соотношения между эффективностью управления, вознаграждениями управленцев и коррупцией. Объектом изучения служат страны, регионы России, компании. Ниже приводится краткое резюме доклада.

0. Данный доклад - один из первых, в котором делается попытка перевести тему зарплат из сферы полуприличной-полузакрытой в сферу открытого экспертного анализа. Это стимулируется двумя обстоятельствами: ростом открытости российского бизнеса и необходимостью увеличения объема денежного содержания должностных лиц как одной из мер повышения эффективности управления страной и снижения коррупции. Впервые поднимается тема зарплат и контрактации менеджеров в государственных компаниях.

1. Оправдана следующая логика сведения важной, но абстрактной категории, к другой, более простой: *конкурентоспособность страны > эффективность управления > эффективность менеджеров > эффективность стимулирования*. Эта цепочка оправдана как для государственного управления, так и для корпоративного. В качестве мешающего фактора в эту цепочку вторгается такое универсальное явление, как коррупция, которое распространено везде, где есть задачи управления и где часть права на это управление делегируется сверху вниз. Стимулирование наемных менеджеров призвано как снижать коррупцию, так и повышать эффективность управления. Можно предположить, что между тремя категориями - эффективность управления, коррупция и стимулирование - существуют связи, которые сходным образом проявляются в разных ситуациях управления.

2. Между государственной коррупцией и эффективностью государственного управления существует очень жесткая взаимосвязь. Эффективность государственного управления может быть измерена результатом: богатством страны, выраженном в валовом внутреннем продукте, отнесенном к числу жителей страны (ВВП на душу). Коррупцию последние годы меряют с помощью индекса восприятия коррупции (ИВК), ежегодно публикуемом международной организацией Transparency International. Коэффициент

корреляции между этими двумя характеристиками равен 0,87, что свидетельствует об очень высокой статистической зависимости. Эта зависимость увеличивается еще больше, если в качестве индикатора эффективности государственного управления использовать индекс эффективности управления, определяемый Мировым банком (коэффициент корреляции равен 0,937). Статистический анализ показывает, что именно эффективность управления является базовой характеристикой: она повышает богатство страны и уменьшает коррупцию.

3. Многочисленные исследования, включая собственные исследования Фонда ИНДЕМ, не позволяют выявить значимой статистической взаимосвязи между уровнем оплаты труда государственных служащих и уровнем коррупции в стране. Более того, легче выявить другую зависимость: в менее коррумпированных странах меньше относительные затраты на содержание госаппарата. Это объясняется установленной выше закономерностью: повышение эффективности управления снижает коррупцию и одновременно увеличивает общественное богатство, причем последнее растет настолько быстро, что относительные затраты на госслужбу уменьшаются. Не удивительно при этом, что взаимосвязь между стоимостью госслужбы и коррупцией появляется, если одновременно учитывается эффективность управления. Вывод прост: увеличение зарплаты менеджеров дает позитивные эффект только вместе с мероприятиями по повышению эффективности управления.

4. Некоторые закономерности, которые устанавливаются при сравнении различных стран, воспроизводятся, если сравнивать различные регионы. В частности, существует надежная статистическая взаимосвязь между уровнем коррупции в регионах России и богатством регионов, выраженным величиной регионального валового продукта, отнесенного к числу жителей региона. Уровень экономической либерализации в регионах как один из возможных косвенных индикаторов эффективности управления также взаимосвязан с уровнем коррупции: чем выше уровень либерализации, тем меньше уровень коррупции.

5. Уровень денежного содержания российских чиновников является одним из факторов, определяющих степень российской коррупции. Дело не только в низких зарплатах, но и в очень невысокой разнице между зарплатами чиновников разного уровня. Это оказывает дополнительное демотивирующее воздействие на должностных лиц.

Социологическое исследование, проведенное Фондом ИНДЕМ, показало что российские чиновники федеральных ведомств считают справедливой зарплату, которая в три-пять раз превышает нынешнюю (до последнего повышения, предпринятого президентом Путиным для небольшой группы высших чинов, в апреле 2004 года). Высокое значение российские чиновники (не зависимо от возраста) придают пенсионному обеспечению.

6. Разрывы в уровне денежного содержания должностных лиц и менеджеров высшего уровня характеризуются следующей таблицей:

Сектор	1 уровень	2 уровень
Зарубежные частные компании	2 075 000	927 000
Отечественные частные компании	980 000	362 000
Государственные компании	215 000	118 000
Высшие чиновники исполнительной власти после повышения зарплаты	30 000	16 000
Высшие чиновники исполнительной власти до повышения зарплаты	7 000	6 000

8. Внутрифирменная коррупция в частном и государственном бизнесе исследована в России крайне слабо. Тем не менее, можно утверждать наверняка, что политика действующей власти, вытесняющая бизнес в серую зону, способствует внутрифирменной коррупции. Внутрифирменная коррупция в государственном бизнесе стимулируется также участием должностных лиц в управлении государственными компаниями. Это порождает не только конфликт интересов, но и сопрягается с использованием государственных компаний для финансирования политических проектов. Можно утверждать наверняка, **пока менеджмент крупных государственных компаний будет подбираться по принципу "свой" и "надежный", эффективность государственного бизнеса будет крайне низкой.**

Сопоставление зарплат в разных секторах показывает, что после повышения зарплат высших чиновников возникла угроза перетока квалифицированных менеджеров из госкомпаний на государственную службу. Одновременно зарплата в государственном бизнесе многократно ниже, чем в частном секторе. Это создает реальные угрозы снижения качества менеджмента в госкомпаниях.

9. Большинство скандалов в крупных корпорациях, сопряженных с оппортунистическим поведением менеджеров, объясняются наличием двух причин. Первая - слабая защита интересов и прав собственников. Вторая - дефекты принципал-агентских отношений между собственниками и менеджерами, часто сводящиеся к дефектам контрактов между ними. Система вознаграждения - одна из ключевых позиций таких контрактов. Главная современная тенденция - переход к стимулирующим контрактам на основе измеримых целей. Суть стимулирующего контракта в том, что он совмещает повышение денежного содержания с совершенствованием контрактных отношений и, тем самым, с совершенствованием управления. Именно при этих условиях повышение денежного содержания сопровождается ростом эффективности управления.

Совмещение совершенствования контрактных отношений с повышением эффективности может дать в крупном бизнесе мощные эффекты. В таких условиях **повышение оплаты управляющих на \$3 ведет к увеличению благосостояния инвесторов на \$1000.**

10. Нигде не удалось обнаружить практики назначения в советы директоров должностных лиц, подобной российской. Все известные нам примеры, даже китайский, не самый эффективный, предусматривают контракты с наемными менеджерами, которые должны представлять интересы государства. Российские "крепкие хозяйственники" как во власти, так и на производстве, любящие восторженно говорить о китайском опыте, не думают перенимать китайский опыт в сфере управления госпредприятиями.

Эффективные системы взаимоотношений между государством и госкомпаниями включают дублирующие системы контроля: помимо непосредственных "нанимателей" (правительственных ведомств) работает политический контроль со стороны представительных органов. Дополнительной важной мерой является открытость госкомпаний как по процедурам контрактации высших менеджеров, так и по отчетности деятельности. Наконец, крайне важны эффективные, ясные, измеримые задачи и критерии эффективности работы госкомпаний.

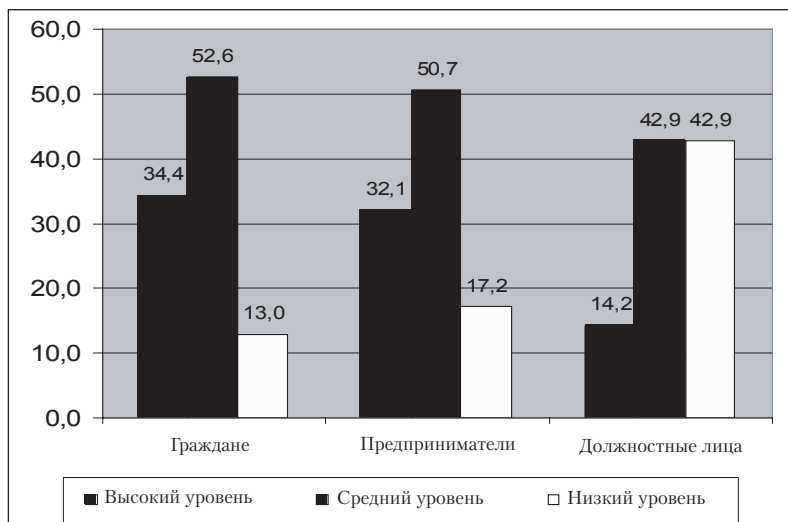
11. Меры, предлагаемые в данном докладе включают:

- изменения в общественном сознании относительно зарплат: зарабатывать много - прилично;
- обеспечение прав собственников;
- жесткое пресечение совмещения публичной (политической, административной) и коммерческой деятельности;
- создание адекватных материальных стимулов для должностных лиц на всех уровнях с одновременным увеличением межуровневого разрыва;
- дополнение мер по повышению денежного содержания должностных лиц с другими мерами административной реформы;
- обеспечение публичного политического контроля над назначениями на высшие должности в государственной власти;
- адекватное стимулирование должностных лиц с помощью пенсионного обеспечения;
- внедрение в практику крупных частных компаний систематической реализации внутренних антикоррупционных программ;
- предоставление госкомпаниям права самостоятельно устанавливать уровень денежного вознаграждения;
- прекращение практики назначения высокопоставленных чиновников в органы управления госкомпаниями;
- введение новых принципов взаимоотношений между государством и госкомпаниями одновременно с ростом прозрачности последних.

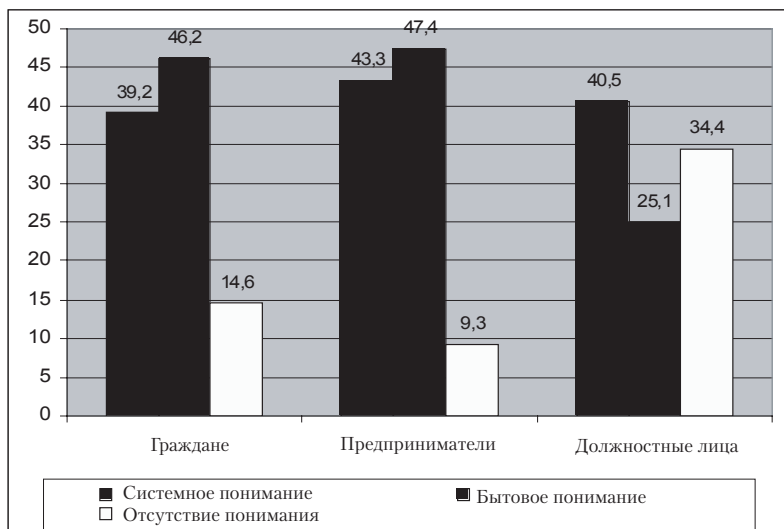
## 2.6. Стратегия антикоррупционной политики республики Татарстан

Во второй половине 2004 г. Фонд ИНДЕМ был в существенной части сосредоточен на подготовке по заказу Кабинета министров Республики Татарстан документа, называющегося "Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан". Работа над этим документом сопровождалась многочисленными поездками в Татарстан, встречами с людьми, изучением нормативной базы, проведением комплексных социологических исследований, включавших фокус-группы с различными категориями граждан, глубинные интервью с предпринимателями, журналистами, должностными лицами, анкетирование. Впервые, в частности, удалось по единой методике опросить обычных граждан, предпринимателей и должностных лиц. Ясно, что такие данные представляют огромный интерес. Поэтому, прежде всего, мы приводим пару фрагментов аналитического доклада, содержавшего анализ полученных социологических данных.

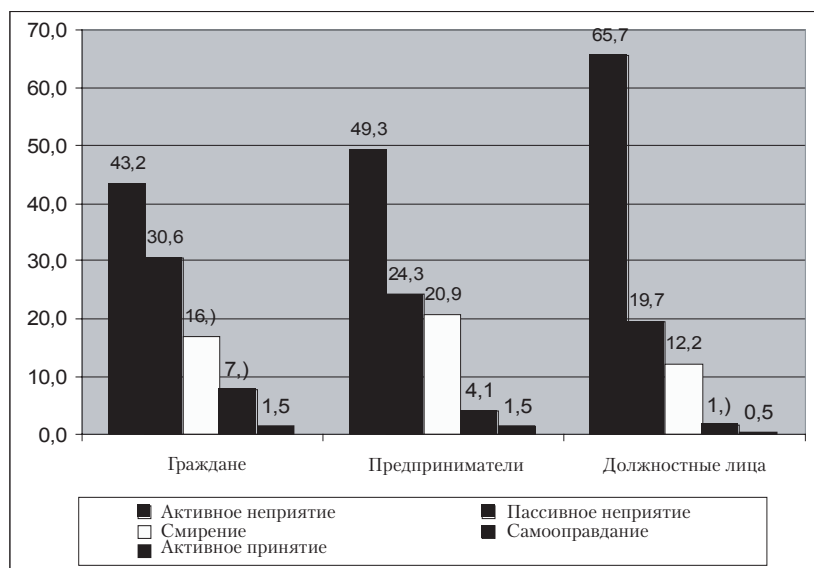
"Теперь сравним описанные выше установки для различных типов респондентов. Результаты сравнения приведены на трех следующих рисунках.



**Рис. 4.1.4.** Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии "Оценка уровня коррупции"



**Рис. 4.1.5.** Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии "Понимание коррупции"



**Рис. 4.1.6.** Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии "Установка на коррупцию"

Самое главное, что бросается в глаза при анализе всех трех установок для трех групп респондентов, можно сформулировать в двух тезисах. **Первое:** установки граждан и предпринимателей совпадают с точностью до статистической ошибки. **Второе:** установки должностных лиц весьма существенно отличаются от установок граждан и предпринимателей. Эти отличия можно описать следующим образом:

- **должностные лица оценивают уровень коррупции гораздо более благодушно, чем граждане и предприниматели;**
- **должностные лица демонстрируют худшее понимание коррупции по сравнению с гражданами и предпринимателями;**
- **должностные лица заявляют о существенно большем неприятии коррупции, чем граждане и предприниматели."**

.....

"Для понимания общественного сознания в сфере коррупционных отношений важно знать, как граждане определяют границу коррупции, какие ситуации они относят к коррупционным, а какие - нет. С этим связан другой аспект общественного сознания: понимание гражданами опасностей коррупции, вредности для страны и граждан тех или иных коррупционных ситуаций. Для анализа этой стороны общественного сознания в анкеты для всех трех категорий респондентов были включены по два смежных вопроса.

Первый формулировался следующим образом:

**"НЕКОТОРЫЕ СИТУАЦИИ В ЖИЗНИ ОЦЕНИВАЮТСЯ ВСЕМИ КАК СЛУЧАИ КОРРУПЦИИ, ДРУГИЕ НЕ ИМЕЮТ ОТНОШЕНИЯ К КОРРУПЦИИ, А ЕСТЬ ТАКИЕ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ НАЗВАНЫ "НИ ТО, НИ СЕ". НАМ ВАЖНО ЗНАТЬ, КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ РАЗЛИЧНЫЕ СИТУАЦИИ. НИЖЕ ПРИВЕДЕН СПИСОК РАЗЛИЧНЫХ СИТУАЦИЙ. МЫ ПРОСИМ ВАС ВЫБРАТЬ ДЛЯ КАЖДОЙ ИЗ НИХ ОДИН ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ВАРИАНТОВ ОТВЕТА:**

- (1) Это точно случай коррупции
- (2) Это спорная ситуация: может коррупция, а может - нет
- (3) Это не имеет отношения к коррупции
- (0) Затрудняюсь ответить"



Далее следовал список из пятнадцати конкретных ситуаций, которые должны были оцениваться респондентами.

Второй вопрос звучал так:

"ТЕПЕРЬ ПОСМОТРИМ НА ЭТИ СЛУЧАЙ ИЗ ЖИЗНИ С ДРУГОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ. КАКИЕ-ТО ИЗ НИХ ОЧЕНЬ ВРЕДНЫ ДЛЯ СТРАНЫ И ГРАЖДАН, ДРУГИЕ - СОВЕРШЕННО БЕЗВРЕДНЫ. ОЦЕНИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ОПИСАННЫЕ СИТУАЦИИ С ЭТОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ, ВЫБРАВ ДЛЯ КАЖДОЙ ИЗ НИХ ОДИН ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ОТВЕТОВ.

- (1) Это очень вредно
- (2) Это вредно, но не очень
- (3) Это, в общем-то, безвредно
- (0) Затрудняюсь ответить"

Далее для оценки предлагался точно такой же список ситуаций, что и в первом случае.

В таблицах приложений приведены частоты ответов на оба вопроса для всех трех выборок. Поскольку в каждом случае оцениваемая ситуация описывается вектором частот, мы использовали специальную статистическую технику, представленную в разделе 3.1 доклада. Она позволяла по ответам респондентов определять рейтинг ситуации; в первом случае - *рейтинг оценки степени коррупционности ситуации*, во втором - *рейтинг оценки опасности ситуации*.

**Таблица 4.3.4.**

Значения рейтингов оценки **степени коррупционности** ситуаций и соответствующих им рангов по ответам респондентов трех выборок

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
1	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	0,204	10	0,232	10	0,224	11
2	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка и коробку конфет для получения хорошей оценки	0,367	4	0,460	4	0,422	4
3	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	0,152	13	0,125	14	0,116	14
4	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	0,338	5	0,380	7	0,395	5
5	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принята на рынке строительства	0,262	9	0,241	9	0,187	13
6	Должностное лицо устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	0,521	1	0,615	1	0,627	1
7	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	0,172	12	0,151	13	0,218	12
8	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	0,128	15	0,119	15	0,110	15

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
9	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	0,518	2	0,536	2	0,524	2
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме	0,323	7	0,418	6	0,335	7
11	Врач за небольшое вознаграждение выдает больничный лист	0,326	6	0,427	5	0,360	6
12	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	0,436	3	0,487	3	0,425	3
13	Чтобы ускорить сроки принятия решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	0,317	8	0,349	8	0,321	8
14	Администрация района грозит жителям села не завести корма, если жители не проголосуют за нужного кандидата	0,151	14	0,189	12	0,298	9
15	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	0,193	11	0,209	11	0,233	10

Мы видим поразительное сходство с парой понятных исключений. Для описания сходства рейтингов достаточно сказать, что коэффициенты линейной корреляции для трех пар сопоставляемых рейтингов колеблются в интервале от 0,927 до 0,974 с соответствующими очень малыми доверительными вероятностями. Что касается исключений, то они связаны с двумя ситуациями. Первая - ситуация № 5 (завышение стоимости заказа на строительство) - должностные лица оценивают эту ситуацию более критично, чем две другие категории респондентов. Вторая - № 14

(предвыборный шантаж) - напротив, оценивается должностными лицами более толерантно по сравнению с гражданами.

**Таблица 4.3.5.**

Значения рейтингов оценки степени опасности коррупционных ситуаций и соответствующих им рангов по ответам респондентов трех выборок

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
1	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	0,133	15	0,232	10	0,111	15
2	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка и коробку конфет для получения хорошей оценки	0,417	4	0,460	4	0,476	3
3	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	0,167	11	0,125	14	0,117	14
4	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	0,389	7	0,380	7	0,454	5
5	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принята на рынке строительства	0,286	9	0,241	9	0,237	9
6	Должностное лицо устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	0,546	2	0,615	1	0,616	1
7	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	0,162	13	0,151	13	0,126	13

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
8	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	0,163	12	0,119	15	0,140	12
9	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	0,548	1	0,536	2	0,559	2
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме	0,373	8	0,418	6	0,428	7
11	Врач за небольшое вознаграждение выдает больничный лист	0,390	6	0,427	5	0,447	6
12	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	0,496	3	0,487	3	0,475	4
13	Чтобы ускорить сроки принятия решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	0,404	5	0,349	8	0,419	8
14	Администрация района грозит жителям села не завести корма, если жители не проголосуют за нужного кандидата	0,134	14	0,189	12	0,149	11
15	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	0,172	10	0,209	11	0,185	10

Здесь линейная корреляция между рейтингами колеблется в интервале между 0,954 и 0,981 при очень низких доверительных вероятностях. Имеется исключение. Ситуацию №1 (взятка на доро-

ге) бизнесмены оценивают как менее опасную, в то время как граждане и должностные лица относят ее к наиболее опасным. Остальные наблюдаемые разрывы в рангах менее существенны.

Приведенные данные позволяют сделать немало интересных выводов, свидетельствующих о противоречивости общественного сознания жителей Татарстана.

Первое. Можно говорить о том, что представление о коррупционности и опасности ситуаций у трех категорий респондентов в целом совпадают. Малочисленные и объяснимые исключения лишь оттеняют эту закономерность. Следовательно, мы можем говорить об устойчивом и укорененном состоянии общественного сознания в сфере коррупционных отношений, сходным образом представленном в разных социальных группах.

Второй, очень важный вывод касается сходства рейтингов коррупционности и опасности ситуаций для всех трех категорий респондентов. Это может указывать на тот факт, что граждане слабо осознают негативные последствия коррупции. Это предположение подтверждается тем фактом, что респонденты оценивают опасность ситуации № 1 (взятка на дороге) как самую опасную, но менее коррупционную, чем несколько других. Такой результат может объясняться тем, что в формулировке данной ситуации явно наличествует источник потенциальной угрозы - пьяный водитель. В такой ситуации легко увидеть негативные последствия с жертвами, что и побуждает респондентов завышать опасность ситуации.

Следовательно, в целом, граждане оценивают коррупцию как вредную в той мере, в какой они вообще рассматривают ситуацию как коррупционную. Граждане не отделяют степень отнесения ситуации к коррупционной от опасности соответствующей разновидности коррупции. Отсюда напрашивается вывод, что последствия коррупции не ясно осознаются респондентами. Значит, это должно быть важной частью антикоррупционной пропаганды.

Интересно, однако, как респонденты распределяют ситуации по степени коррупционности-опасности. Мы видим, что респонденты относят к наиболее коррупционным и опасным ситуациям коррупцию в судах (№ 7 и № 8). Причем понятно, что предприниматели рассматривают решение хозяйственного спора за взятку как самый опасный вид коррупции. К числу наиболее коррупционных (опасных) относятся и два случая политической коррупции (№ 3 и № 14), что вполне оправданно. Характерно, что одна из них относится к коррупции на выборах. Эта ситуация связана с понуждением к голо-

сованию, хотя и сформулирована в заведомо приземленном бытовом варианте. Тем более, отнесение такой ситуации к коррупционным свидетельствует как о достаточно высоком понимании природы коррупции, так и к серьезному отношению к выборам. Прискорбно, что существует значимый разрыв между гражданами и должностными лицами в отношении к этому виду коррупции.

Вместе с тем, граждане слабо ассоциируют с коррупцией такую ее разновидность, как nepotизм (назначение по знакомству) и другие с виду безобидные ситуации (№ 6, № 9, № 12). Этот результат вполне ожидаем.

Естественно предположить, что различные респонденты в разной степени приписывают ситуациям более или менее высокую степень коррупционности или опасности. Иными словами: мы можем приписывать респондентам ту или иную степень склонности завышать или занижать коррупционность или опасность разных ситуаций. Это предположение проверено и подтверждено с помощью факторного анализа..."

Основной документ "Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан" был подготовлен в двух вариантах: полный и сокращенный. Ниже приводится последний (шестой) раздел сокращенного варианта Стратегии - **"Ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики"**.

"Первоначальные шаги по реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан должны основываться на следующих принципах:

- Каждый шаг реализуется при наличии условий и на основе подготовки.
- При выполнении первого принципа запускаются те шаги, реализация которых имеет отложенный долгосрочный эффект (пример - влияние на общественное сознание).
- Приоритетное значение имеют те шаги, которые создают условия и подготавливают следующие шаги.

При реализации мер, имеющих характер институциональных реформ, полезно сначала прибегать к локальным экспериментам. И только на основе анализа результатов таких экспериментов переходить к полномасштабным реформам. Любые программы, имеющие характер институциональных реформ или влияющие на большие целевые группы, должны проводиться только после предварительной аналитической проработки.

С учетом указанных соображений, представляется, что ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики могут быть следующими.

**1. Создание органа, отвечающего за проведение антикоррупционной политики.** Этот шаг требует единственного условия - наличия политической воли. Представляется, что в настоящее время это условие в Республике Татарстан выполняется.

**2. Разработка программы подготовки кадров.** Эта часть общей программы по реализации политики должна начинаться безотлагательно, чтобы уже на первых этапах поддержать реализацию политики. Систематическая подготовка кадров должна начаться с осеннего семестра 2005 г. Но до этого могут быть проведены краткие курсы переподготовки для будущих сотрудников органа, упомянутого в предшествующем пункте.

**3. Разработка и запуск программы антикоррупционной пропаганды.** Эта часть политики включает те программы, которые имеют отложенный долгосрочный эффект, и потому должны запускаться на ранних стадиях реализации политики. Имеющихся социологических данных достаточно для подготовки программы. Диагностика должна быть дополнена анализом текущей прессы.

**4. Анализ текущего массива нормативных документов на коррупциогенность.** Этот шаг важен, поскольку он создает условия для реализации других мер. Кроме того, предстоит большая аналитическая работа. Ей должна предшествовать небольшая программа обучения юристов, которые должны быть заняты в такой работе, существующим методикам анализа на коррупциогенность.

**5. Разработка программы антикоррупционной политики Республики Татарстан.** Настоящий документ (Стратегия) содержит только общие указания на направления политики. Однако, для превращения их в программу работ на ближайшие несколько лет необходима специальная проработка, учитывающая как имеющиеся данные по коррупции в тех или иных сферах, так и материальные ресурсы, финансирование, кадры, а также другие планы реформ в Республике Татарстан.

Вместе с тем, представляется, что приоритетной должна быть антикоррупционная программа **в высшем образовании**. Она удовлетворяет обоим перечисленным условиям: имеет отложенный долгосрочный эффект, создает благоприятные условия для реализации других мер. Кроме того, эта сфера входит в число лидеров по уровню коррупции.



С учетом представленных выше соображений, будущая программа может вводить в действие антикоррупционную политику поэтапно. Предлагается разбить все направления антикоррупционной политики на три группы: неотложные, среднесрочные, долгосрочные. Это разделение условно и отражает систему приоритетов наряду с временем и иными ресурсами, которые придется затрачивать на подготовку отдельных программ и мероприятий.

К числу **неотложных** предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться в государственных органах республиканского подчинения и в рамках их полномочий. Для получения максимального эффекта и надежности реализации политики целесообразно отдельные мероприятия проводить в порядке эксперимента в отдельных ведомствах и лишь затем, после проверки, уточнений и совершенствований распространять на остальные сферы и ведомства.

В республиканских ведомствах необходимо реализовывать экспериментальные антикоррупционные программы, в частности, в следующих сферах:

- бюджетный процесс;
- республиканские конкурсы, тендеры, закупки и т.п.;
- участие должностных лиц в бизнесе;
- контроль над работой малого и среднего бизнеса.

В сфере оказания услуг от имени государственной власти необходимо:

- отказаться от избыточных услуг, передав полномочия по их предоставлению в сферу рынка;
- снизить дефицит необходимых услуг, предоставляемых государством;
- ввести в действие стандарты государственных и муниципальных услуг;
- ввести в действие постоянно действующие системы общественной оценки качества услуг.

К числу **среднесрочных** предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться как в государственных органах республиканского подчинения, так и в нижестоящих

органах государственной, а также муниципальной власти. Среднесрочные мероприятия могут требовать координации с федеральными органами государственной власти и с другими субъектами Федерации, а также разработки и продвижения федеральных законов. Понадобятся и другие методы подготовки, помимо разработки нормативных актов.

К числу среднесрочных могут быть отнесены следующие мероприятия:

- реализация реформы государственной гражданской службы в Республике Татарстан;
- внедрение системы управления по результатам;
- принятие нормативных документов и введение административных процедур, обеспечивающих прозрачность власти.
- реформа управления республиканской собственностью;
- изменение структуры и функций исполнительных органов государственной республиканской власти;
- реформа управления на уровне районов.

Понятно, что реализация мероприятий антикоррупционной политики нередко связана с бюрократическим саботажем. Для того чтобы мероприятия программы были реализованы, необходимо создать систему позитивных стимулов, блокирующих инертность или активное противодействие чиновников. Предлагается особое внимание уделить разработке не только пакета мероприятий, но и технологий их реализации. В отношении противодействия коррупции *на уровне районов* предлагается следующая технология:

- разрабатывается пакет мероприятий по реформе управления на уровне районов;
- проводится обучение руководства районов;
- руководству районов предлагается самостоятельно определить порядок реализации внедряемого комплекса мероприятий, расставить приоритетность реализуемых мер;
- вводятся процедуры оценки результативности реализации программы на основе набора показателей результативности;
- разрабатывается и вводится комплекс мер по поощрению и наказанию районных властей в зависимости от достигнутых результатов;

- по истечении периода оценки проводится аудит достигнутых в рамках антикоррупционной политики результатов.

К числу **долгосрочных** предлагается относить те направления, которые затрагивают основы политического устройства. Мероприятия, связанные с реализацией этих направлений, призваны обеспечить стабильность и необратимость антикоррупционной политики. Набор долгосрочных мероприятий может включать:

- усиление роли Государственного Совета;
- усиление роли Счетной палаты Республики;
- усиление роли Конституционного Суда Республики;
- усиление роли Уполномоченного по правам человека;
- введение выборности руководителей районных администраций;
- коррекция действующей Конституции Республики Татарстан;
- реформа избирательной системы;
- введение реального местного самоуправления.

Необходимо также рассматривать такую категорию, как **обеспечивающие направления антикоррупционной политики**. Здесь будут сосредоточены следующие мероприятия (в их числе - уже упомянутые выше):

- учреждение органа власти, ответственного за реализацию антикоррупционной политики в Республике Татарстан;
- создание органов и процедур кооперации с гражданским обществом;
- учреждение постоянно действующей системы мониторинга уровня и структуры коррупции, а также аудита антикоррупционной политики;
- развитие системы подготовки и переподготовки управленческих кадров по программе антикоррупционной политики;
- внедрение системы пропагандистских антикоррупционных мероприятий.

Весь комплекс перечисленных мер, а также иных мер, перечень которых должен уточняться, войдет в указанную выше Государственную программу антикоррупционной политики

Республики Татарстан, которая должна разрабатываться создаваемым органом реализации антикоррупционной политики".

"Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан" была утверждена Указом Президента Республики в феврале 2005 г.

## **2.7. Серия "Труды Фонда ИНДЕМ"**

В 2004 г. Фонд ИНДЕМ продолжил начатый в прошлом году издательский проект - серию брошюр под общим названием "Труды Фонда ИНДЕМ". В отчетном году в этой серии вышли следующие издания:

### **1. К.И. Головщинский "Диагностика коррупционности законодательства" (под редакцией М.А. Краснова и Г.А. Сатарова).**

В работе предлагается методика выявления коррупционных норм права. Описываются три подхода к анализу норм права на коррупционность. Первый подход исходит из концепции баланса интересов и рассматривает коррупционную норму как норму права, которая преимущественно выражает интересы только нескольких корпораций, которые "купили" ее принятие. Тем самым, анализ на коррупционность в рамках данного подхода является, по сути дела, анализом того, какие группы повлияли на принятие того или иного проекта нормативно-правового акта. Второй подход исходит из предположения о том, что практически любая норма несет в себе издержки для объекта регулирования. Коррупционной в рамках этого подхода предлагается считать слишком дорогую для объекта регулирования норму права. Третий подход основывается на теории агентских отношений и трактует коррупционность как неэффективные модели контроля над поведением исполнителя, заложенные в нормах права.

Предложенная методика оценки нормативных актов на коррупционность совмещает второй и третий подходы в той части, в которой они позволяют оценивать коррупционность еще не принятых норм права.

В работе содержится примеры применения методики экспертизы нормативно-правовых актов на коррупционность. Материалом анализа послужило законодательство о банкротстве, о конкурсах и бюджетное законодательство РФ.

## **2. Н.Ю. Благовещенский "Оценка политических позиций в Государственной думе 3-го созыва по результатам голосований".**

В работе представлены основные результаты исследования политического размежевания в Государственной Думе РФ в 2000-2003 гг. по результатам открытых голосований, полученные в рамках проектов "ИНДЕМ-Статистика" и "Федеральное Собрание-Монитор". Задачами исследования были поиск факторов общеполитического размежевания и оценка политических позиций депутатов и депутатских объединений Государственной Думы РФ.

Анализ, проводившийся по итогам каждого месяца работы российского парламента на основе выборки политически информативных голосований, показал, что для интерпретации многообразия позиций законодателей, как правило, достаточно двух факторов политического размежевания. Главным фактором, характеризующим многообразие политических позиций в Государственной Думе 3-его созыва, было отношение к Президенту РФ и иницилируемым им реформам. Второй фактор, отражающий идеологическое размежевание между "либералами" и "государственниками", связан с выбором стратегии проведения реформ и борьбой различных государственных, политических и общественных сил за расстановку приоритетов между государством и гражданским обществом. Главным событием, определившим политическое лицо Государственной Думы 3-его созыва, стало формирование "государственно-реформистского" и лояльного к президенту и правительству парламентского большинства, а изменения политических позиций фракций и групп во время последней парламентской сессии оказались согласованы с течением и результатами предвыборной кампании.

Оценка политических позиций законодателей по результатам голосований может рассматриваться как один из индикаторов, оценивающих общественно-политическую ситуацию в стране. Понятно, что качество такого индикатора существенно зависит от того, насколько адекватно состав Государственной Думы представляет политическое пространство России.

## **3. А.Н. Баранов, О.В. Михайлова, Г.А. Сагаров, Е.А. Шипова "Политический дискурс: анализ тематической структуры и метафорики".**

В работе была проанализирована структура современного российского политического дискурса за период с 01 января по 31 августа 2003 года, выявлены и представлены в динамике основные

общественно-политические темы, вокруг которых формируется и развивается политическая дискуссия в этот период, оценена частотность появления тем и интенсивность обсуждения их в СМИ.

Для проведения данного исследования впервые была применена методика модифицированного контент-анализа, соединяющая в себе традиционный контент-анализ с методами обработки данных, используемых в области информационного поиска - информационно-поисковым тезаурусом.

Во втором разделе была проанализирована метафорика дискурса одной из наиболее актуальных общественно-политических тем указанного периода - "Большой бизнес и власть" - с применением анализа политической метафорики текстов и привлечением современных научных разработок в этой области.

Материалом для тематического структурирования политического дискурса послужил специально подготовленный корпус текстов, составляющий 3762 статьи (3.540.384 словоупотребления).

Материалом для анализа метафорики послужила база данных на 840 метафор, найденных в статьях по теме "Большой бизнес и власть" за период с 01 января по 31 августа 2003 г.

#### **4. М.А. Краснов "Коррупция на дорогах".**

В работе обосновывается необходимость перехода от репрессивной к защитной философии организации контроля за дорожным движением. Главным объектом защиты в этой сфере предлагается сделать не автомобилистов, а пешехода. Одновременно подвергаются анализу содержащиеся в законодательстве условия, способствующие коррупционным проявлениям. В этих целях анализируются две области взаимоотношений автомобилистов с органами государства: собственно дорожное движение и проведение технического осмотра автотранспортных средств. В работе показано, как содержащаяся в КоАП РФ излишняя дифференциация видов дорожных нарушений, наказаний за них, широкие дискреционные полномочия сотрудников ГИБДД и т.д. провоцируют коррупционные проявления. В книге содержится ряд предложений по изменению административного законодательства. Анализируя задачи технического осмотра, автор показывает, что ряд из них поставлен неверно и что в любом случае они не достигаются, в связи с чем предлагается отменить техосмотр и осуществлять текущий контроль.

## 3. Постоянные и текущие проекты

### 3.1. “ИНДЕМ-Статистика” и “Федеральное собрание-Монитор”

Исследование политического размежевания и политических позиций депутатов в законодательных органах власти по результатам поименных голосований является одним из направлений деятельности Фонда ИНДЕМ, ведущихся с момента его образования в 1990 году. Основой для него послужили работы Г.А. Сатарова и С.Б. Станкевича по анализу политического размежевания в Сенате и Конгрессе США, начатые еще в середине 70-х. Одним из основных предъявляемых результатов работ, которые в настоящее время ведутся в рамках проекта "ИНДЕМ-Статистика", является геометрическое представление депутатов в виде точек конечномерного евклидова пространства (как правило, плоскости), называемое политической картой. Процедура построения политической карты включает поиск факторов политического размежевания, оценку связей факторов размежевания и голосований и оценку позиций законодателей по факторам размежевания.

В рамках проекта разрабатываются и сопровождаются Информационно-Аналитические Системы, в которых полнота и актуальность Базы Данных сочетается с уникальными возможностями аналитической работы. Была разработана и поддерживается серия информационно-аналитических систем "ИНДЕМ-Статистика".

В соответствии с изменениями в высших органах власти этот проект породил различные версии систем:

- "ИНДЕМ-СОЮЗ" (голосования на съездах народных депутатов СССР);
- "ИНДЕМ-РОССИЯ" (голосования на съездах народных депутатов РСФСР);
- "ИНДЕМ-ДУМА" (голосования в Государственной Думе РФ, DOS-версия);
- "ИНДЕМ-Статистика" (голосования в Государственной Думе РФ, Windows- версия).

Главным разработчиком этих систем был М. Захваткин. Политологическое наполнение - содержательное описание и класси-

фикация голосований осуществлялось О. Тербовым. С 2000 года анализ размежевания, оценка позиций (рейтингов) законодателей и сопровождение информационно-аналитической системы "ИНДЕМ-Статистика" осуществляется Н. Благовещенским.

С 2000 года началась работа по созданию информационно-аналитического ресурса, реализующего функции системы в сети INTERNET. Создание и поддержка ресурсов "ФС-Монитор" и "Дума-Дайджест" также рассматривалась как одно из направлений продолжения большого проекта по мониторингу выборов (проект "ИДД 2000+", И. Вилюков). В разработке ресурса принимали участия web-дизайнер Т. Минина и программисты Н. Терентьев и В. Лукьянов.

В 2002-2003 годах поддержка информационно-аналитического ресурса "Дума-Дайджест" и сопровождение информационно-аналитической системы "ИНДЕМ-Статистика" проводилась в рамках проекта "Федеральное собрание-Монитор", осуществлявшегося при поддержке фонда "Евразия".

В 2004 году продолжалось сопровождение баз данных для информационно-аналитической системы "ИНДЕМ-Статистика" и информационно-аналитических ресурсов "ФС-Монитор" и "Дума-Дайджест". В июне 2004 года вышла в печать брошюра "Оценка политических позиций в Государственной Думе 3-го созыва по результатам голосований", результаты исследования были представлены на VI-й Международной школе-семинаре "Многомерный статистический анализ и эконометрика" (Армения, Цахкадзор).

Также началась работа по анализу политического размежевания и оценке политических позиций законодателей 4-й Государственной Думы, избранной в декабре 2003 года.

### **Из материалов проекта: Политическая карта 4-ой Думы - пространство политических демонстраций**

Прошедшие 7 декабря выборы в Государственную Думу, мягко говоря, существенно упростили политическое пространство российского парламента, хотя в значительной степени стали логичным этапом в политическом процессе, проходившем в 2000-2003 годах.

Оглядываясь назад, можно утверждать, что получение консолидированного конституционного большинства было главной задачей для "партии власти". Подготовка к этим выборам началась,



пожалуй, в 2001 году после нашумевшей истории с вотумом недоверия Правительству. Первым шагом было объединение движений "Единство" и "ОВР" в партию "Единая Россия" и создание на базе 4-х центристских фракций проправительственного парламентского большинства. В 2002 году последовало лишение левой оппозиции её административного ресурса - постов председателей комитетов и комиссий. После того, как в сентябре 2002 года был принят конституционный закон, ограничивающий право на референдум (потребовавший коалиции с "либералами" из СПС и "Яблока"), все ключевые решения стали приниматься за счет большинства на основе "союза четырех". Осенью 2003 года СПС был фактически исключен из "бюджетного" процесса, а в октябре подобная участь постигла группу "Народный депутат" - бюджет во 2-м чтении был принят без поправок. Наконец, "Яблоко", дистанцируясь от СПС в последний месяц работы 3-ей Думы по голосованиям сблизилась с КПРФ, утратив в какой-то мере политическую идентификацию<sup>1</sup>.

Таким образом, все было подготовлено к тому, чтобы "зачистить" нижнюю, "либеральную" половину политической карты и организовать конституционное большинство на основе Единой России и примкнувших к ней одномандатников из Народной партии, а также заполнить пустовавший "оппозиционно-государственнический" сектор фракцией "Родина". В этом контексте абсолютно логичным продолжением этой стратегии выглядит распределение руководящих постов в новой Думе и изменения в регламенте (повышение порога для образования группы до 55 депутатов) с целью не допустить раскола во фракциях.

Все же несмотря на резкое "упрощение" политического пространства Думы, можно сформулировать ряд вопросов, представляющих интерес для исследования российском парламента.

Первый вопрос касается факторов политического размежевания: каковы будут эти факторы, изменится ли их содержательная интерпретация по сравнению с Думой предыдущего созыва.

Второй вопрос непосредственно связан с первым. Понятно, что на размежевание в Думе существенно может повлиять расхождение в позициях внутри отдельных фракций и, прежде всего, во фракции "Единая Россия".

---

<sup>1</sup> Благовещенский Н.Ю. "Оценка политических позиций в Государственной Думе 3-го созыва по результатам голосований": М.: Фонд ИНДЕМ, 2004 г. См. Приложения.

Также, для формирования политического пространства важно, какая из фракций будет играть роль "главной" оппозиции и какую позицию займут депутаты, оставшиеся вне фракций.

Ответы на эти вопросы можно получить на основе анализа политического размежевания депутатов и оценки их позиций по результатам открытых поименных голосований. Так же как и предшествующие годы<sup>1</sup>, для каждого месяца работы Думы выбирались политически информативные голосования, по которым строились политические карты. Критерий отбора голосований остался прежним: из общего списка отбирались голосования, в которых зафиксирован раскол между фракциями или в целом. Затем из данного списка исключались "незначимые" голосования - повторы.

Прежде всего надо отметить, что примерно в два раза сократилось число информативных голосований. Этому факту есть простое объяснение: во-первых, при наличии у "Единой России" конституционного большинства и полного контроля над всеми структурами парламента резко сократились возможности для инициирования вопросов, позволяющих обозначить свою позицию, и, во-вторых, сказывается (по факту) невозможность для оппозиции за счет такой активности хотя бы расколоть фракцию большинства - если активность не приводит к успеху, то она снижается.

Собственно, предопределенность результата голосования в том случае, когда фракция большинства голосует консолидировано, позволяет идентифицировать политическое пространство Государственной Думы 4-го созыва как пространство политических демонстраций.

Прежде всего надо отметить, что примерно в два раза сократилось число информативных голосований. Этому факту есть простое объяснение: во-первых, при наличии у "Единой России" конституционного большинства и полного контроля над всеми структурами парламента резко сократились возможности для инициирования вопросов, позволяющих обозначить свою позицию, и, во-вторых, сказывается (по факту) невозможность для оппозиции за счет такой активности хотя бы расколоть фракцию большинства - если активность не приводит к успеху, то она снижается.

Собственно, предопределенность результата голосования в том случае, когда фракция большинства голосует консолидировано, позволяет идентифицировать политическое пространство Государственной Думы 4-го созыва как пространство политических демонстраций.

<sup>1</sup> Благовещенский Н.Ю. "Оценка политических позиций в Государственной Думе 3-го созыва по результатам голосований": М.: Фонд ИНДЕМ, 2004 г. См. Гл. 2.

Типичная расстановка депутатов и фракций Государственной Думы представлена на политической карте, построенной по голосованиям июня 2004 года (см. рис. 1). Для построения карты было отобрано 122 голосования (для сравнения - при построении политической карты ГД в 2000-2003 годах в июне, как правило, набиралось 250-300 голосований). В числе наиболее значимых законопроектов июня - закон о референдуме, закон о митингах, Жилищный и Градостроительный кодекс, изменения в Налоговом кодексе.

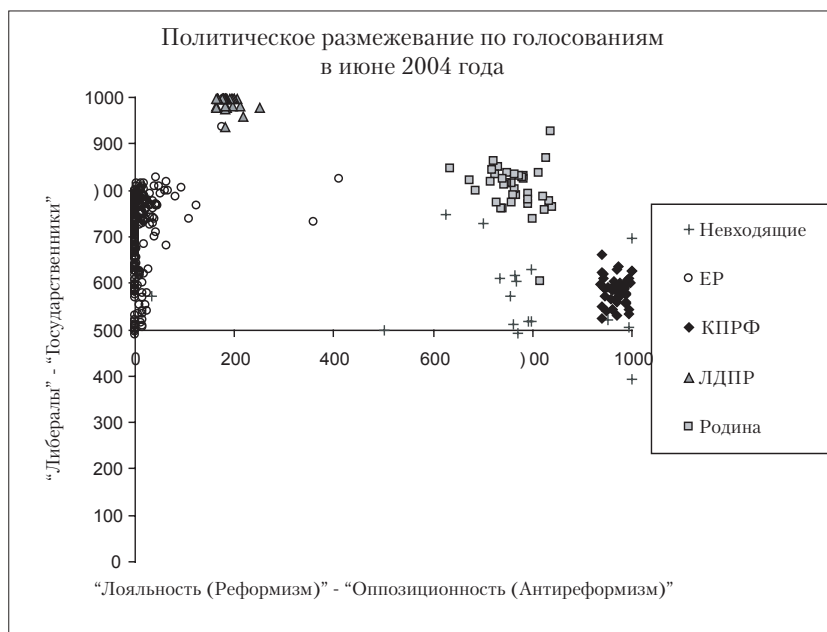
Позиционирование фракций по горизонтальной оси, очевидно, также как и в 3-й Думе характеризует их оппозиционность.

По карте видно, что никакого раскола в "Единой России", прежде всего по горизонтальной оси (фактор "лояльность-оппозиционность"), не наблюдается. Пожалуй, в качестве "крайнего" примера можно привести голосование по ФЗ № 204149-3 "О внесении дополнения в ФЗ "О трудовых пенсиях в РФ" (об учете периодов работы в районах Крайнего Севера ...): из 114 голосов "За" - 16 из "Единой России". Размытость по оси "либералы-государственники" скорее отражает активность в голосовании против предложений оппозиции. Несколько смещены влево по горизонтальной оси позиции депутатов, "примкнувших" к "Единой России" (Г. Гудков, "Народная партия"). Главное исключение составляют депутаты В. Гартунг и Н. Безбородов (в центре политической карты). Оба депутата в предыдущем созыве входили в группу "Регионы России" и достаточно часто занимали принципиальную позицию по различным вопросам. Но если для В. Гартунга это политическая позиция, соответствующая его статусу лидера "партии пенсионеров", то для Н. Безбородова - личная позиция, вызывающая уважение. Отменим, что именно эти два депутата поддержали инициативу вотума недоверия правительству в начале 2005 года.

Позиционирование ЛДПР в верхней части карты и несколько левее от "Единой России" также является знаковым. С одной стороны, прагматичная позиция лидера ЛДПР заключается в поддержке ключевых и стратегических решений и в целом политики, направленной на укрепление государства, несмотря на то, что в такой поддержке для ЕР нет необходимости. В то же время надо напомнить, что В. Жириновский, в частности, уже давно выступал с идеями о выборах только по партийным спискам и назначении губернаторов. Другими словами, политические реформы, осуществляемые Кремлем, идеологически близки "государственной" позиции ЛДПР. В частности, в июне ЛДПР поддержала проекты по

референдуму и митингам (3-е чтение). Наконец, 38 голосов ЛДПР являются своеобразным резервом для принятия конституционных решений - даже если в ЕР найдутся 20-30 депутатов, несогласных с линией партии, которые рискнут (!) выйти из фракции и присоединится к оппозиции, всегда остается возможность договориться с лидером либеральных демократов.

Учитывая позицию лидера ЛДПР, неоднократно заявлявшего, что он выступает за авторитарное государство, позицию фракции "Родина", а также, в частности, основные политические законопроекты июня, размежевание по вертикальной оси можно интерпретировать как размежевание между либералами и государственниками (при фактическом отсутствии "либералов").



**Рис. 1.** Политическая карта июня 2004 года

Фракция "Родина" позиционируется как государственническая или "патриотическая" оппозиция, которая готова поддержать власть по ряду приемлемых для себя вопросов (ФЗ "О ратификации Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе"). В то же время по закону о митингах и референдуме фракция голосовала "Против".

Главной оппозиционной фракцией по-прежнему остается КРПФ, голосующая против всех основных инициатив "партии власти" и относительно часто выступающая с собственными предложениями, которые, очевидно, не собирают большинства, но позволяют дистанцироваться от других фракций. Необходимо отметить, что попытки раскола в КРПФ по сути ни к чему не привели, о чем свидетельствует позиция вышедших из КРПФ депутатов.

Среди депутатов, не входящих во фракции, можно выделить группу, которую можно условно оценить как либералов, близких к "Яблоку" (М. Задорнов, Г. Хованская, О. Дмитриева, а также В. Черепков). Показательно, что депутаты, вышедшие из КРПФ (Г. Семигин, А. Куваев, Е. Драпеко) находятся достаточно близко к КРПФ - "раскол" у коммунистов не идеологический, а организационный, связанный с попытками перераспределения власти внутри фракции. Наиболее принципиальным "либералом" остается В. Похмелкин (-1, -0.216), хотя, учитывая особенности предвыборной кампании, это похоже на официально разрешенное исключение из правил.

Подведем итог. Голосования в Государственной Думе остаются индикатором для основных политических событий. Факторы, определяющие размежевание в политическом пространстве 4-й Государственной Думы остаются теми же, что и в парламенте предыдущего созыва. Основное направление принимаемых решений можно охарактеризовать как реформистско-бюрократическое, отсутствие оппозиции в "либеральной" части карты сказывается на качестве законопроектов, их содержание и качество подвергается критике и признается "недостаточным" уже после принятия и начала действия законов (как в случае с "монетизацией"). Наличие консолидированного конституционного большинства уже привело к принятию решений по изменению системы выборов в Думу и "назначению с утверждением" губернаторов, но серьёзность рубежа 2008 года предполагает, что это конституционное большинство будет "использовано" ещё не раз, как для проведения крупных политических решений, так для поддержания единства "партии власти".

## 3.2. "ПартАрхив" и "Партиформ"

Уже более 10 лет ИНДЕМ поддерживает оригинальную базу данных "ПартАрхив" (главный редактор - Ю. Коргунюк), содержащую постоянно обновляемую информацию о деятельности политических партий, движений, избирательных объединений, парламентских фракций, общественных организаций, государственных органов, а также более или менее известных российских политиков.

База данных содержит не только обобщенные сводки, но и аутентичные первоисточники: программные и уставные документы политических организаций, заявления, обращения, резолюции и постановления их руководящих органов, материалы съездов и конференций, материалы, связанные с деятельностью региональных организаций, интервью, статьи, выступления, доклады политических деятелей и т.д.

Возможности, предоставляемые базой данных "ПартАрхив", позволяют использовать ее не только как информационно-справочную систему в качестве прикладного средства для практикующих политиков и политических институтов (органов власти, руководящих органов партий и движений), но и дают возможность проводить достаточно глубокие аналитические исследования, касающиеся функционирования и развития российской партийно-политической системы.

Предмет особой гордости ИНДЕМа - возможность доступа к базе данных "ПартАрхива" через сайт Фонда, обеспеченная усилиями М. Захваткина. При этом конечным пользователям Интернета не потребуется какое-либо специальное программное обеспечение. Для формирования запросов и получения ответов используются стандартные программы Internet Explorer 4.0 или Netscape Navigator 3.0 и выше.

**Запросы пользователя** можно разделить на следующие группы:

- **Персональные** - запросы по конкретному человеку. Интерфейс позволяет пользователю найти материалы по политическому деятелю, даже если не известна точно его фамилия, но есть какие-то другие данные. После того, как фамилия выбрана из списка, полученного в результате некоторого предварительного запроса, или введена непосредственно, запускается процедура выборки материала. Пользователю сначала предлагаются заголовки отобранных

статей. От заголовка, в свою очередь, можно перейти к самой статье. Доступны также фотопортреты многих политиков.

- **По организации** - поиск материалов, имеющих отношение к конкретной организации или органу власти. Сама организация опять же может быть выбрана из списка, полученного в результате некоторого предварительного запроса, или введена непосредственно. После отбора материалов пользователь, как и в предыдущем случае, получает список заголовков статей, а затем может запросить и текст самой статьи.

- **Региональные** - поиск материалов по тому или иному региону.

- **По политическому сектору** - подбор материалов по некоторому политическому направлению: демократы, центристы, коммунисты, леворадикалы, национал-патриоты и пр.

При формировании любого запроса можно задать временной интервал и использовать контекстный поиск. В итоговые документы будут включены только статьи и события этого периода и содержащие заданный фрагмент текста. База данных обновляется два раза в неделю.

Информационное наполнение базы данных обеспечивает редакция информационно-аналитического бюллетеня "Партиформ" (выходит с лета 1992 г., в качестве подразделения Фонда ИНДЕМ - с ноября 1994 г.; главный редактор - Ю. Коргунюк). Бюллетень выходит еженедельно и содержит сжатые информационные сообщения об организационной жизни и публичной деятельности российских политических партий, движений, избирательных объединений, парламентских фракций; публикует (целиком или в сокращенном виде) резолюции, постановления, заявления и другие документы политических организаций России; выдержки из их программных документов, интервью с лидерами и активистами; аналитические и справочные материалы и т.п.

На сегодняшний день "Партиформ" не имеет аналогов в России, являясь наиболее систематическим и репрезентативным источником информации о деятельности партий, фракций и предвыборных блоков страны. Бюллетень обладает собственной сетью корреспондентов, специализирующихся в области освещения партийной жизни. Это позволяет публиковать материалы о событиях, в большинстве своем не находящих отражения в средствах массовой информации.

### 3.3. Интернет-мониторинг не только выборов (Проект "Информатика для демократии-2000+")

В связи с продолжением федеральных выборов в 2004 году проектом "ИНТЕРНЕТ-МОНИТОРИНГ ВЫБОРОВ 2003-2004 ГОДОВ В РОССИИ" работа постоянного Интернет-мониторинга общественно значимых кампаний в России в рамках долгосрочной программы Фонда "Информатика для демократии - 2000+" велась особенно активно по выборной тематике.

В 2004 году при финансовой поддержке Фонда Мотта (Mott Foundation) и при активном участии ассоциации "Голос", Московской Хельсинской группы и других общественных организаций Проект продолжил работу по наблюдению в первую очередь федеральных избирательных кампаний.

В результате дальнейшей разработки и модернизации протоколов передачи данных, алгоритмов и программ агрегирования и обработки поступающей информации в 2004 развивались и размещались на сайте Проекта базы данных и программы их представления на сайте для диалога с наблюдателями-участниками Проекта и просмотра всеми посетителями сайта.

Среди них:

- базы данных по федеральному законодательству о выборах в Госдуму четвертого созыва и президента России 2004 года, а также нормативных актах ЦИК России по этим же вопросам;
- базы данных по типам, сферам, охватам и видам нарушений и нарушителей, законодательным нормам их обуславливающим, а также предусмотренным по ним санкциям;
- базы данных по организациям и наблюдателям-участникам Проекта, их представительству, упрощению географической локализации и отмены обязательного определения сфер наблюдения.

Для баз данных по организациям, наблюдателям и сообщениям о событиях, нарушениях и нарушителях были упрощены программы регистрации, программы представления, просмотра и пополнения этих баз самими наблюдателями.

В 2004 году продолжалась переделка части программ, реализованных ранее в технологии ISAPI, на ASP в целях повышения качества работы сайта.



Продолжалось расширение и изменение структуры базы данных Проекта. В нее был добавлен новый вид избирательных кампаний (к выборам в Госдуму 3-го и 4-го созывов, Президента России 2000 и 2004 года, другим избирательным кампаниям были добавлены "другие избирательным кампания после 2003 года", проводимые по новому избирательному законодательству).

Продолжилось обучение общественных корреспондентов навыкам интерактивного взаимодействия с организаторами Проекта и друг другом и эффективным приемам организации общественного наблюдения за ходом избирательных кампаний и голосований в дистанционном режиме с использованием Интернета.

Вплоть до завершения федеральных избирательных кампаний продолжалась регулярная, с периодичностью 2 раза в месяц, аналитика текущего состояния избирательных кампаний и сообщений наблюдателей-участников Проекта, начатая по совету ведущего партнера Проекта в 2003 и 2004 году - ассоциации "Голос" и учитывающая советы грантодателя Проекта в 2003-2004 годах - Фонда Мотта.

Как и в прошлые годы, в 2004 году, кроме аналитических материалов Фонда ИНДЕМ, на сайте Проекта продолжалось размещение аналогичных материалов подготовленных специалистами других дружественных организаций.

В результате выполнения Проекта в 2004 году созданная в предыдущие годы корреспондентская сеть из пользователей Интернета, журналистов, представителей общественных организаций, а также отдельных и объединенных в бригады энтузиастов продолжала развиваться.

За 2004 год в проекте зарегистрировались 28 новых наблюдателей - общественных корреспондентов Проекта из Москвы, Санкт-Петербурга, Дагестана, Чувашии, Мордовии, Ростовской, Самарской, Читинской, Омской, Новосибирской, Тверской, Саратовской, Свердловской, Челябинской, Ярославской, Тульской и Курганской областей, Краснодарского, Ставропольского и Хабаровского краев.

На 31 декабря 2004 года всего за весь период реализации Проекта (с июня 1999 года) обеспечено 345 регистраций наблюдателей - общественных корреспондентов Проекта, проживающих в 61 субъекте Федерации.

В Проекте зарегистрировались также в качестве участников 103 организации, 38 из которых направили в него своих представителей.

В результате проведения основной акции 2004 года - наблюдения за президентскими выборами - всего за период с января 2004 по январь 2005 года наблюдателями зафиксировано и отправлено на сайт 2456 сообщения. Их распределение по избирательным кампаниям и другим проектам приведено в таблице 1.

**Таблица 1**  
**Распределение событий по избирательным кампаниям**

<b>Избирательная кампания или проект</b>	<b>Число сообщений в 2004 г.</b>
(не указаны)	8
Выборы в Госдуму 4-го созыва	58
Выборы Президента РФ 2004 года	662
Деятельность депутатов	44
Другие кампании с 2003 года	1637
Публикации о коррупции	35
Итого	2456

В 2004 году было зафиксировано и 264 сообщения о нарушениях избирательного законодательства. Многие из них были распределены по типам нарушений, нарушителей, видам нарушений, регионам, кандидатам, партиям и блокам.

Подготовлены и проведены две московские конференции участников Проекта по итогам федеральных выборов в Госдуму 2003 года и Президента РФ 2004 года, их результаты обработаны, опубликованы и вывешены на сайте Проекта.

Итоговая конференция по этапу "Выборы в Госдуму 2003" прошла 31 января - 1 февраля 2004 г., а 4-я научно-практическая конференция "Выборы 2004" проекта "Информатика для демократии - 2000+" 29-30 мая 2004 года в Москве. В них приняли участие свыше 120 участников, организаторов, партнеров и гостей Проекта из 26 регионов России; прозвучало более 200 выступлений в ходе 4 круглых столов по обеспечению проведения честных и чистых выборов, по совершенствованию избирательного законодательства РФ, методикам наблюдения за выборами, а также по итогам и перспективам расширения Проекта; принимались обращения о необходимости соблюдения норм законодательства и исключения фальсификаций и грубых нарушений на выборах, в первую очередь со стороны администраций различного уровня. Все материалы о конференциях по мере их возникновения оперативно размещались на сайте Проекта вместе с полностью расшифрованными стенограммами конференции.

Материалы конференций и итогов Проекта в 2004 году опубликованы в книгах:

1. ИНТЕРНЕТ-МОНИТОРИНГ ВЫБОРОВ В ГОСДУМУ 2003 (гражданская инициатива Проекта "Информатика для демократии - 2000+") / Материалы 3-й научно-практической конференции Проекта.. - М., Фонд ИНДЕМ, 2004. - 276 с. Тир. - 200 экз.

2. Проект "Информатика для демократии - 2000+". 4-я научно-практическая конференция "Выборы 2004". Доклады, тезисы, предложения участников. - М., Фонд ИНДЕМ, 2004. - 124 с. Тир. - 200 экз.

3. Проект "Информатика для демократии - 2000+". 4-я научно-практическая конференция "Выборы 2004". Стенограмма.. - М., Фонд ИНДЕМ, 2004. - 239 с. Тир. - 200 экз.

4. ИНТЕРНЕТ-МОНИТОРИНГ ВЫБОРОВ 2003-2004 ГОДОВ В РОССИИ. Гражданская инициатива Проекта "Информатика для демократии - 2000+". М.: Фонд ИНДЕМ, 2004, в 2-х томах: Т.1 - 360 с., Тир. - 500 экз.

5. ИНТЕРНЕТ-МОНИТОРИНГ ВЫБОРОВ 2003-2004 ГОДОВ В РОССИИ. Гражданская инициатива Проекта "Информатика для демократии - 2000+". М.: Фонд ИНДЕМ, 2004, в 2-х томах: Т.2- 315 с. Тир. - 500 экз.

Четверо самых молодых из восьми наиболее активных участников Проекта, номинированные им в программу "Открытый Мир", посетили США в рамках программы изучения и развития федерализма.

За все время существования Проекта (с 1999 по 2004 год) зафиксировано, отправлено на сайт и опубликовано на нем для всеобщего доступа 9182 сообщения о событиях и 723 - о нарушениях избирательного законодательства в процессе всех избирательных кампаний России.

Все вышеприведенные, а также многие другие цифровые характеристики Проекта постоянно можно увидеть на сайте Проекта.

За 2004 год системой HotLog зафиксировано 13145 посещение сайта Проекта. Из них 12470 - с уникальных IP-адресов.

Со всеми результатами Проекта можно ознакомиться на сайте Фонда ИНДЕМ на странице, посвященной проекту "Информатика для демократии 2000+" ([www.indem.ru/idd2000](http://www.indem.ru/idd2000))

## 4. Международная деятельность Фонда ИНДЕМ

12 марта 2004 года ИНДЕМ стал учредителем международной правозащитной организации Глобальный Альянс Альтус. Эта организация является ассоциацией, состоящей из неправительственных организаций и научных центров, которые работают в области совершенствования системы юстиции и полиции в демократических обществах. Цель Альтуса - используя опыт разных мировых культур, содействовать повышению уровня общественной безопасности и укреплению системы правосудия. Через членов союза, находящихся на всех пяти мировых континентах, Альтус предоставляет возможность для совместной международной работы, а также для деятельности в области поддержки и развития гражданского общества и системы правосудия.

В течение 2004 г. был проведен ряд встреч, направленных на организацию деятельности Ассоциации и разработку совместных проектов.

Согласно разработанному графику международных проектов на 2005 год, ИНДЕМ будет являться организатором проекта по изучению коррупции в полиции. Цель проекта - провести сравнительный анализ коррупции в полиции по единой методике в странах-членах Ассоциации Альтус (Россия, Индия, США, Бразилия, Чили, Нигерия, Голландия).

ИНДЕМ также возглавил совместный проект "Рейтинги правосудия". Идея проекта заключается в разработке и апробации методики, которая позволит оценить и сравнить качество правовых систем разных стран путем анализа деятельности полиции, судов, прокуратуры. Первым этапом данного проекта в 2005 году станет оценка деятельности полиции в Индии, Нигерии и США. Полученные результаты лягут в основу составления рейтингов правосудия разных стран мира и позволят ответить на вопрос, возможно ли сопоставление различных правовых институтов с помощью единого инструмента.

Используя опыт проекта "Информуспех", проводимого Центром Содействия Правосудию, ИНДЕМ будет являться партнером "Чилийского Центра исследований общественной безопасности" при Чилийском государственном университете в проекте по разработке оптимальной модели реабилитации подростков.

ИНДЕМ также будет являться партнером бразильской общественной негосударственной организации "Центр исследований общественной безопасности и гражданских взаимоотношений" по разработке методологии анализа СМИ.

Совместно с индийским Институтом Развития и Общественных связей ИНДЕМ планирует проведение проекта по изучению проблемы торговли людьми.

Партнерами Ассоциации Альтус являются такие организации, как "Международная тюремная реформа" и "Правовая инициатива открытого общества".

Средства для учреждения и работы Альянса Альтус были выделены фондами "Ford", "JENT", "MacArthur", "Open Society Institute" и городом Гаагой.

Более подробно с деятельностью Альтуса можно познакомиться на сайте: [www.altus.org](http://www.altus.org)

## **Заключение**

В этой маленькой брошюре мы не могли рассказать о всех исследованиях, проводимых нами, о всех гражданских акциях и о всех наших планах. Все, кто хочет подробнее узнать о нашей работе и ее результатах, может найти необходимую информацию на нашем сайте по адресу [www.indem.ru](http://www.indem.ru).

Самое главное, в чем Вы могли убедиться, прочтя нашу брошюру, Фонд ИНДЕМ динамично развивается. Мы гордимся тем, что сохраняем нейтралитет и независимость, не поддаемся соблазну легких денег. Мы по-прежнему сочетаем гражданскую активность, изучение самых актуальных проблем страны, разработку новых уникальных исследовательских технологий.

Будьте уверены: на нас можно положиться. А мы уверены:

**“Решение есть всегда!”**