



М. Б. Горный

Общественный мониторинг
нормативно-правовых актов,
регулирующих деятельность
административных структур по
предотвращению коррупции и
негативных последствий конфликта
интересов

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_obsh_monit.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

М. Б. Горный

Общественный мониторинг нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность административных структур по предотвращению коррупции и негативных последствий конфликта интересов



В течение лета-осени 2005 года проводился эксперимент по реализации общественного мониторинга деятельности административных структур по развитию открытости, по предотвращению коррупции и негативных последствий конфликта интересов. Основным методом стал анализ документов, регулирующих прозрачность (доступ к информации), общественное участие и порядок прохождения госслужбы (конкурсность), управление конфликтом интересов. Кроме анализа документов проводились экспертные интервью и анализировались интернет-сайты.

В качестве объектов анализа были выбраны две федеральных структуры правительства: Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ), в лице его Департамента государственного регулирования экономической деятельности и Федеральная антимонопольная служба (ФАС), а также два областные администрации – Новгородской и Ульяновской области.

Мониторинг проводили специалисты СПб центра «Стратегия» М.Горный, В.Костюшев и А.Сунгуров.

1. Предмет анализа

Исходя из задач работы, предметом анализа были избраны следующие аспекты деятельности административных структур:

- Мера открытости исполнительной власти, возможность доступа к информации о ее деятельности – «Открытость»
- Существующие возможности для общественного участия, влияния на деятельность соответствующих властных структур - «Общественное участие»
- Развитие конкурсного характера замещения вакантных должностей государственной службы - «Конкурсность» и иные проблемы становления государственной службы – «Госслужба»
- Формы предотвращения негативных последствий конфликта интересов – «Конфликт интересов» (КИ).

Указанные выше краткие названия будут использоваться далее для характеристики анализируемых нормативных документов, а также в качестве разделов основной части работы.

2. Анализ нормативных документов

2.1. Список и общая характеристика анализируемых документов

Для анализа были использованы следующие нормативные документы и их проекты:

1. Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе – Международный правовой акт от июня 2003 – «Конкурсность», «Конфликт интересов»

2. Проект постановления Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» (готовится департаментом МЭРТ по государственному регулированию в экономике) «Конфликт интересов»

Федеральные нормативные акты:

3. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 79-ФЗ –
«Конкурсность», КИ, «Открытость», «Общественное участие»
4. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах – одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.05 № 1789-р. «Конкурсность», КИ, «Открытость», «Общественное участие»
5. Указ Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 01.02.05 – «Конкурсность»
6. Постановление Правительства Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12.02.03 № 98 – «Открытость»

Нормативные акты Новгородской области:

7. Закон Новгородской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» от 28.04.04 № 684-Ш ОД - «Открытость»
8. Проект областного закона «Об Общественной палате Новгородской области» - «Общественное участие»
9. Положение об областной общественной палате – утверждено постановлением Новгородской областной Думы от 29.08.94 № 61- од/236 – «Общественное участие»
10. Регламент работы общественной палаты - «Общественное участие»
11. Закон Новгородской области «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Новгородской области» от 11.04.05 №452-03 - «Конкурсность»
12. Аналитическая записка «О количественном и качественном составе кадрового корпуса государственной и муниципальной службы Новгородской области в 2004 году» от председателя Комитета государственной гражданской службы Новгородской области от 20.04.05 – «Конкурсность и госслужба»
13. Проблемы муниципальной службы – аналитический материал Н.В.Ильиной – «Конкурсность и госслужба»

Нормативные акты Ульяновской области:

14. Закон Ульяновской области «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Ульяновской области» (в ред. Закона Ульяновской области от 07.04.04 № 016-ЗО) - «Открытость»

15. Постановление Главы администрации Ульяновской области «О совете при Главе администрации области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» от 18.03.05 № 55 - «Общественное участие»

16. Постановление Главы администрации Ульяновской области «О формировании общественного собрания Ульяновской области и утверждении Положения об общественном собрании Ульяновской области» от 28.03.05 № 67 «Общественное участие»

17. Распоряжение Главы администрации Ульяновской области «Об областном совете по делам религий и национальностей» от 24.03.05 № 288-р – «Общественное участие»

18. Распоряжение Главы администрации Ульяновской области «О проведении областного форума социально значимых и культурных проектов «Социальные инициативы»» от 30.03.05 № 319-р – «Общественное участие»

19. Распоряжение Главы администрации Ульяновской области «Об утверждении Положения об областной кадровой комиссии» (в ред. Расп. От 17.10.05) – «Конкурсность»

20. Распоряжение Главы администрации Ульяновской области «О порядке разработки и утверждения должностных регламентов государственных гражданских служащих администрации области» от 05.03.05 № 221-р – «Конкурсность»

Нормативные акты МЭРТ

21. Приказ «О размещении информации Департамента государственного регулирования в экономике в специализированной информационной системе «Портал Минэкономразвития России»» директора Департамента А.В.Шарова . (2004). – «Открытость»

22. Приказ ВРИО министра Минэкономразвития В.Г.Савельева «О проведении конкурсов в Минэкономразвития России на замещение должностей государственной гражданской службы» от 09.08.05 № 182 – «Конкурсность»

Нормативные акты ФАС

23. Правила Предоставления информации о деятельности Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) – Приложение к приказу ФАС России от 02.02.04 №13 – «Открытость»

24. Инструкция о порядке работы с документами, содержащими сведения конфиденциального характера в ФАС России и его территориальных органах – Утверждена приказом ФАС России от 18.03.05 № 45 – «Открытость»

25. Материалы исследования «Территориальные органы ФАС России в средствах массовой информации (с 01.01.05 по 31.08.05) – «Открытость»

26. Приказ Федеральной антимонопольной службы «О комиссии Федеральной антимонопольной службы по вопросам кадров и государственной службы» от 05.10.04 № 129 – «Конкурсность»

27. Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства – Приложение к приказу ФАС России – «Конкурсность»

28. Правила рассмотрения дел о нарушениях кредитными организациями антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг – Утверждены ФАС России 15.10.04 – «Конкурсность»

29. Справка по вопросам возникновения и разрешения в Федеральной антимонопольной службе конфликта интересов – от 26.09.05 №ИА/13923 - КИ

30. Положение об Общественном совете при Федеральной антимонопольной службе, декабрь 2005 – «Общественное участие»

31. Журнал регистрации обращений граждан за 2005г. – «Общественное участие»

Подчеркнем трудности, с которыми мы столкнулись при выполнении работы:

- документы очень разные;
- отсутствуют критерии сравнения (количественных критериев скорее всего еще долго не будет, поэтому вводим качественные - на уровне здравого смысла: кем принят, насколько используются элементы конкурсности, выборности и др.)

Общая характеристика анализируемых документов:

1. Анализируемые документы разработаны с целью решения задач административной реформы:

- Документы (7), (14), (21), (23-25) – регулируют доступ к информации о деятельности соответствующих органов,
- Документы (8-10), (15-18), (30-31) – регулируют возможность участия граждан и НКО в деятельности соответствующих органов
- Документы (11-13), (19-20), (22), (26-28) – регулируют прохождение госслужбы и механизмы конкурсности, что резко снижает возможность коррупции в системе госслужбы
- Документы (2), (29) – регулируют управление конфликтом интересов, что также уменьшает возможность коррупции..

2. Непосредственно с КИ связаны документы (2), (29), причем (2) – это только проект, а (29) – справка (хотя в ФАС на основании этой справки какие-то действия осуществляются). Т.о., напрямую, нормативных актов, регулирующих управление КИ ни в регионах, ни в федеральных органах – пока нет, причем на сегодняшний день их нет нигде, они только готовятся.

От МЭРТ получено для анализа два документа (оба – приказы), но надо понимать, что и постановление правительства №98 (6), регулирующее доступ к информации, и проект указа Президента РФ «О комиссиях по урегулированию конфликта интересов (2) да и сама концепция административной реформы (3) разработаны в МЭРТе.

От ФАС получено для анализа семь документов, в основном – инструкции и правила, описывающие процедуры работы. Только в ФАС нам был предоставлен анализ освещения его деятельности в СМИ (как центрального, так и региональных отделений): деятельность освещается много, часто и подробно. Только в ФАС есть документ (29), в какой-то степени регулирующий управление конфликтом интересов, но об этом ниже.

От Ульяновской области получено для анализа семь документов, причем один – закон области и шесть – постановлений и распоряжений главы администрации (отметим, что на последние нормативные акты влиять общественности достаточно непросто).

От Новгородской области получено для анализа также семь документов – два закона, один законопроект, положение, регламент и аналитические записки. Можно отметить, что документов от губернатора

практически нет (т.о. данными вопросами занимается не только и не столько губернатор, в отличие от Ульяновской области).

Напомним, наконец, задачи административной реформы, применительно к данной работе (по документу /4/):

...повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти...

Эта общая задача конкретизируется на каждом этапе осуществления реформы:

- 1 этап (2006) – ...разработка норм. актов и методик в целях развития механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, создания системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирования общества о ее реализации пилотное внедрение антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных норм. прав. актов...

- 2 этап (2007) - ... развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, в том числе участие его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений, информирование общества о ходе административной реформы обеспечение информационной . открытости всех органов исп. власти внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных норм. прав. актов....

- 3 этап (2008) - ... развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исп. власти, в мониторинге мероприятий административной реформы. ...

2.2. Ульяновская и Новгородская области в сравнении

Новгородская и Ульяновская область по характеристикам экономического и социального развития могут рассматриваться в качестве альтернативных субъектов РФ: если Новгородская область динамично развивается и имеет высокие показатели экономического роста и материального благосостояния населения, но Ульяновская область уже долгое время является депривированным, дотационным, слабо развивающимся регионом. Средняя зарплата в Ульяновской области около 3000 рублей, в Новгородской – 6500.

Вместе с тем в деятельности Администраций данных субъектов РФ следует отметить немало общих характеристик, в частности, здоровую амбициозность, работоспособность, активность в реализации намеченных задач — при существенно различающейся структуре возможностей развития регионов, в высокой степени благоприятных для Новгородской области и критически неблагоприятных для Ульяновской области: по уровню инвестиций, развитию коммуникаций, рыночной среды, инфраструктуры производства, финансового рынка, а также — что немаловажно — по степени мобилизации населения в основные экономические и социальные проекты администраций.

3. Открытость и доступ к информации

3.1 Министерство экономического развития и торговли

Приказ «О размещении информации...» (21) выпущен во исполнение Постановления Правительства №98 (6), которое разрабатывалось в МЭРТе, и которое, к сожалению, не выполняется в стране. Приказ регулирует размещение информации Департамента государственного регулирования в экономике на портале (в информационной системе «Портал Минэкономразвития России»). В приказе подробно описаны процедура размещения, ответственные. Детально определены: тип информации, ее перечень, форма и сроки размещения. Можно рекомендовать тиражировать в другие федеральные и региональные органы исполнительной власти., а главное: следить за исполнением подобного приказа.

Большой объем деятельности Министерства привел к тому, что в Интернет-пространстве он представлен не веб-сайтом, а скорее интернет-порталом. Вместе с тем использование этого портала для рядового посетителя, на наш взгляд, достаточно затруднительно.

3.2. Федеральное агентство антимонопольной службы

Правила предоставления информации о деятельности ФАС (23) носят несколько более общий, чем документ (21) характер. В правилах определено, кто может предоставлять официальную информацию — а именно, руководители, их замы и отдел общественных связей (неофициальную информацию работникам давать запрещено); виды информации (открытая и закрытая); правила сбора и представления информации в отдел общественных связей (туда предоставляется только

открытая информация); порядок подготовки пресс-релизов. Прописаны требования к информации, предоставляемой в СМИ.

Инструкция о порядке обращения с документами ФАС, содержащими закрытую информацию (24) определяет: порядок принятия решения об отнесении к закрытым («для служебного пользования»), порядок работы с входящей и исходящей корреспонденцией конфиденциального характера, порядок учета и регистрации закрытых документов, их прохождения в ФАС, ведение делопроизводства на совещаниях, где обсуждаются закрытые документы. Главное: инструкция составлена так, что ограничивает доступ к информации действительно в случаях служебной необходимости, лишнюю информацию не закрывает и может быть рекомендована к тиражированию в других федеральных и региональных органах исполнительной власти.

По материалам интервью, меру открытости ФАС можно оценить как высокую.

В 2004 году СМИ назвали ФАС самым открытым органом власти в РФ. Качественная оценка открытости ФАС в целом оценивается как максимальная в рамках действующего законодательства. Опыт деятельности ФАС может быть рекомендован для внедрения в других органах государственной службы РФ.

3.3. Ульяновская область

В области имеется закон о порядке публикации и вступлении в силу законов и иных нормативных актов.(13). Закон определяет порядок представления для публикации, СМИ, которые публикуют, сроки представления, опубликования и вступления в силу нормативных актов области.

3.4. Новгородская область

В Новгородской области (вслед за Калининградской) принят и действует закон о порядке предоставления информации власти области (7). В отличие от подавляющего большинства «похожих» законов других регионов, данный закон обеспечивает жителям области реальный доступ к информации о деятельности органов власти. Закон определяет способы предоставления информации (обнародование, обеспечения доступа на заседания и доступа к документам, предоставление информации на основании запроса), детально расписывает процедуры, реализующие эти способы, определяет гарантии реализации данного закона (финансовые,

организационные, информационные, возможность обжалования отказа в предоставлении информации). Закон может быть рекомендован к тиражированию в российских регионах. Вся политика органов исполнительной власти области по доступу к информации строится на основании и во исполнение данного закона.

3.5. Ульяновская и Новгородская области в сравнении

О мере открытости администраций говорят некоторые простые наблюдения.

Вход в здание администрации Новгородской области свободный, без пропусков, по предъявлению паспорта или другого документа, удостоверяющего личность. Вход в здание администрации Ульяновской области только по специальным заказываемым пропускам.

В здании администрации Новгородской области нет внутренних милицейских постов, в том числе у кабинета губернатора. В здании Ульяновской администрации вход в кабинет губернатора охраняется милицией, причем у входящих, не известных постовому, проверяются документы.

Можно думать, что большая охраняемость здания Ульяновской администрации объясняется некоторой инерцией: при прежнем губернаторе Шаманове уровень доступности администрации был значительно более жестким (внутри здания действовала тройная система пропусков).

Вопросы открытости власти по существу, конечно, не связаны с пропускным режимом и охраняемостью здания. В обеих администрациях многие основные мероприятия администрации открыты для участия общественности и предполагают такое участие. Действуют в обеих администрациях общественные советы и экспертные комиссии. В Новгородской администрации состав действующей Общественной палаты уже много лет не обновляется, в ее работе участвуют одни и те же лица, лоббирующие, по мнению одного из высокопоставленных информантов, собственные интересы.

В целом участие общественности в работе администраций является, несомненно, важным фактором политической жизни регионов, оставаясь при этом дополнительным каналом связи властных институтов и общественности, мобилизации общественности в реализацию программ администраций.

4. Развитие общественного участия в деятельности властных структур.

4.1 Министерство экономического развития и торговли

Каких-либо документов о формах общественного участия не имеется, но из разговоров с сотрудниками известно, что работают несколько экспертных советов. На сайте МЭРТ единственная информация об одном из экспертных советов размещена в разделе «ссылки».

4.2. Федеральное агентство антимонопольной службы

При ФАС во второй половине 2005 г. был создан Общественно-консультативный совет, есть положение о нем (30), готовятся открыться общественные советы при территориальных органах ФАС. Положение об общественно-консультативном совете определяет задачи совета, порядок его формирования, состав, права и обязанности членов, порядок работы и обеспечение деятельности. Интересно, что в состав совета входят только 2 представителя ФАС (руководитель ФАС – сопредседатель совета и ответственный секретарь), остальные – представители НКО. Информация о деятельности совета размещается на сайте ФАСа. Положение производит впечатление, что сформирован рабочий и работающий общественный орган, призванный контролировать работу ФАС и помогать службе в ее деятельности. Кроме того, работают 5 экспертных советов, в которых задействованы также и независимые эксперты. Опыт создания общественных советов с целью мониторинга деятельности органа следует тиражировать на другие федеральные и региональные органы исполнительной власти. Кроме этого, у ФАСа есть реально работающая общественная приемная, ведется учет жалоб граждан (31), по некоторым из них предпринимаются конкретные действия.

4.3. Ульяновская область

Среди доступных для анализа документов имеются два Постановления (о совете по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (15) и о формировании общественного собрания области (16)), а также два Распоряжения главы администрации области (о совете по делам религий (17), о проведении

форума социально значимых проектов (18)). Все документы этого года, т.е. можно предположить, что до 2005 г. либо таких организаций не было, либо что-то было, но неофициально, и что за формирование институтов гражданского общества в области взялся новый губернатор.

Общественное собрание Ульяновской области – это аналог общественной палаты. Положение об Общественном собрании (16) описывает принципы работы собрания, его полномочия, порядок формирования и пр. Интересная новелла – это правомочность заседаний собрания при наличии любого числа заинтересованных членов, т.о. очень много будет зависеть от состава собрания. Согласно положению в состав собрания может входить по 1 представителю любой НКО, зарегистрированной в области. Первое заседание готовит организационный комитет, состав которого утверждает глава администрации, и в который входят работники администрации, депутаты, руководители «традиционных» НКО (советы ветеранов, инвалидов, профсоюзы и пр.). Провозглашается открытость и гласность работы собрания и даже запрет на проведение закрытых заседаний.

Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека – орган, формируемый вместо комиссии по правам человека при главе администрации. Совет призван помогать главе администрации взаимодействовать с правозащитными организациями области, анализировать обращения граждан о проблемах с правами человека, информировать главу о ситуации с правами человека и пр. К сожалению, обеспечение деятельности совета прописано нечетко: «...обсуждаемые советом общественно важные (подчеркивание – наше) и принятые на заседании решения доводятся до общественности через СМИ...» (какие СМИ, каким образом доводятся – не определено). В положении (15) специально оговорено, что совет не рассматривает личные вопросы, связанные с жалобами на судебные решения.

Совет по делам религий и национальностей – также орган, создаваемый фактически при главе администрации области. Совет (17) состоит из представителей администрации и руководителей национально-культурных автономий области. Основная задача совета – оказание содействия органам власти в обеспечении прав человека на свободу совести, защиту прав национальных меньшинств. Пункты, касающиеся обеспечения деятельности совета слово в слово повторяют положение (15).

4.4. Новгородская область

В области существует Общественная палата. Она была учреждена в 1994 г. при Областной Думе и Администрации. В момент образования было 15 НКО, в 1998 г. - 47, в 2004 – 75. В палате три сопредседателя: губернатор, представитель Президента и председатель областной Думы. Собрания палаты проходят не реже, чем раз в два месяца. Основная ее функция – обратная связь для власть предержащих. Кроме этого, через палату осуществляется общественная экспертиза федеральных и региональных правовых актов.

Имеются документы, регламентирующие деятельность Общественной палаты (Положение (9), регламент (10)) и проект закона об общественной палате (8). Положение определяет ее порядок формирования (заявительный: пришел и участвуй, для того чтобы стать членом Палаты необходимо лишь представить свидетельство о регистрации и выписку из решения о вхождении в палату, и все), численный состав (неограничен, по факту сегодня – 72 члена), функции и полномочия, интересно отметить, что положение утверждено постановлением областной думы (не губернатором). Хорошо, что регламент палаты принят в виде отдельного документа. Касательно общественных палат общих рекомендаций давать не следует в силу очень больших региональных различий, но утверждать документы, регламентирующие ее деятельность, представительным органом (постановление или закон), иметь регламент – это хорошо и важно. Сегодня готовится к рассмотрению областной закон (8). Он определит цели Палаты, состав (50 человек) и порядок формирования (теперь туда будет направлять людей губернатор – 5 человек, остальные избираются: НКО г.Новгорода – 3 человека, по 1 представителю от каждого муниципального района, по 1 представителю от региональных НКО, политических партий, действующих на территории области). Интересно, что религиозные объединения лишены права выдвигать в Палату – что, на мой взгляд, неверно. Интересно, что Палата будет иметь кодекс этики своих членов. Палата сможет все, что делала до этого, но теперь основное внимание будет уделяться общественной экспертизе (по-видимому, влияние федерального закона об общественной палате). Опыт общественного участия в Новгородской области вообще (информационные дни, обсуждение важнейших решений с населением непосредственно с помощью ТВ и др.), и работу Общественной палаты в особенности (поправки к законопроектам, бюджету, обсуждение

важнейших проблем области, обязательное присутствие руководства области и пр.), следует повсеместно изучать и использовать.

5. Развитие конкурсного характера замещения вакантных должностей государственной службы и становление государственной службы в целом.

5.1 Министерство экономического развития и торговли

В Министерстве имеется приказ (22) «О проведении конкурсов...», в котором утверждается: состав конкурсной комиссии; методика проведения конкурсов; требования к кандидатам; перечень документов и материалов, предоставляемых кандидатами; критерии оценки участников конкурса. Конкурсы проводятся в 2 этапа: на первом проходит предварительный отбор 2-х и более кандидатов из общего списка, на втором, который может проводиться в 3-х различных формах в зависимости от группы и категории должностей, определяются рейтинги кандидатов. Основанием для подведения итогов и принятия решения служат рейтинги кандидатов и мнение руководителя по итогам собеседования с кандидатами. Данный приказ может быть рекомендован к тиражированию (с соответствующими изменениями) в федеральные и региональные органы исполнительной власти.

На сайте министерства можно найти много информации о конкурсах и вакансиях в различных отделах министерства. Вместе с тем информация об итогах конкурсов практически отсутствует так, например, под титулом «Результаты конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, объявленного приказом Минэкономразвития России от 12 августа 2005 года» содержится следующий текст: «Решением конкурсной комиссии по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в Минэкономразвития России (протокол № 3 от 1 декабря 2005 года) определены победители конкурса, которые рекомендованы к назначению на вакантные должности в Департамент государственного регулирования в экономике либо рекомендованы к включению в кадровый резерв Департамента». На наш взгляд, в информации о результатах конкурса стоило бы привести конкретные фамилии победителей.

5.2. Федеральное агентство антимонопольной службы

В Агентстве имеется приказ о кадровой комиссии ФАС (26): комиссия является постоянным совещательным органом, именно она проводит конкурсы в ФАС и решает вопросы, связанные с прохождением государственной службы (в соответствии с законом о ГГС (3), Указом Президента (5)).

Остановимся на правилах рассмотрения дел в ФАС (27-28). В правилах достаточно подробно расписаны процедуры деятельности ФАС и его подразделений, отдельных должностных лиц при рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства (27) и при рассмотрении дел о нарушениях кредитными организациями антимонопольного законодательства и других нормативных актов, касающихся защиты конкуренции (28). Данные правила введены в ФАС до принятия концепции административной реформы (4), и естественным образом должны входить как составная часть в будущие административные регламенты органов исполнительной власти, которые должны создаваться в ходе административной реформы.

На сайте можно найти Список документов для подачи в ФАС России при поступлении на работу, Порядок предоставления в антимонопольные органы ходатайств и уведомлений, Перечень вопросов для подготовки к сдаче квалификационных экзаменов и прохождения аттестации государственных гражданских служащих ФАС России, список вакансий и перечень объявленных конкурсов, а также Извещения о проведении открытых конкурсов на право заключения государственных контрактов на выполнение в 2006 году научно-исследовательских работ и Результаты открытых конкурсов на размещение заказов на выполнение в 2005 году для ФАС России научно-исследовательских работ.

5.3. Ульяновская область

Распоряжение об областной кадровой комиссии (19) – обычный и типичный бюрократический документ. Решения комиссии могут состоять в: рекомендации кандидата на замещение либо в отказе от такой рекомендации, внесении кандидата в резерв, в рекомендации к переподготовке либо обучению.

Распоряжение о должностных регламентах (20) – это единственный документ в нашем распоряжении, где, в соответствии с концепцией административной реформы (4) определяется порядок разработки и утверждения должностных регламентов, а также их структура и

требования к содержанию. Разрабатывается должностной регламент руководителем структурного подразделения, в котором имеется данная должность. Служащий имеет у себя копию такого регламента. Должностной регламент состоит из разделов: 1 – общие положения, 2 – права, 3 – должностные обязанности, 4 – ответственность, 5 – взаимоотношения (связи по должности). Отметим, что во втором разделе указывается перечень вопросов, по которым служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие решения.

5.4. Новгородская область

Для анализа был предоставлен областной закон о классных чинах государственной гражданской службы (ГГС) в Новгородской области (11). Закон определяет порядок присвоения и сохранения классных чинов ГГС гос. служащим Новгородской области. В законе определены также сроки прохождения службы в классных чинах, а также условия, при которых служащий может быть лишен классного чина.

Только в Новгородской области нам предоставили аналитические записки (12-13), позволяющие оценить кадровый состав ГГС, проблемы подготовки и переподготовки кадров, проблемы гос. службы в области. Среди проблем ГГС выделяют две: 1 - низкий уровень зарплаты, 2 – высокая текучесть кадров. Повышение должностных окладов определено как одна из задач реформы ГГС – т.о., надо набраться терпения и такта и ждать. Причинами текучести кадров авторы аналитических записок называют: непрестижность службы (нет уважения окружающих), слабые перспективы карьерного роста (места заняты), кадровая политика не эффективна (система конкурсов, подготовки, переподготовки хотя и работает, но плохо – здесь можно отметить, что в Новгородской области есть существенные положительные моменты по сравнению с другими регионами: 1 - проводятся мероприятия по «омоложению» служащих – преференции молодым и образованным в конкурсах, сокращение пожилых, 2 – в системе подготовки кадров используются современные методики – психологическая поддержка, тренинги).

5.5. Ульяновская и Новгородская области в сравнении

В обеих администрациях представлены практики конкурсности при замещении вакантных должностей в администрации. Информация о конкурсах вывешивается на сайтах, принимаются заявления от

кандидатов, работают отборочные комиссии. Однако практики конкурсности в данных администрациях имеют важные отличия.

Новый глава администрации Ульяновской области привел вместе с собой команду специалистов, занявших высшие руководящие должности в Правительстве области. В последующем также были специально приглашены некоторые высококлассные специалисты из других городов (Самара) и из коммерческих структур. После формирования «ядра» команды механизм конкурсности при замещении вакансий стал работать в полную силу. При этом ни один из информантов не отмечал проблему качества кандидатов на замещение.

В Новгородской области механизм конкурсов на замещение действует уже долгое время, это отработанная многолетняя практика. В отборочных комиссиях заняты два независимых психолога, проверяющих кандидатов на психологическую устойчивость. Но, в отличие от ситуации в Ульяновской области, многие информанты, включая работников кадровой службы и самых высокопоставленных чиновников, отмечали недостаточный уровень подготовки кандидатов для работы на вакантных должностях. Констатировалось, что многие кандидаты участвуют в конкурсах только потому, что «им некуда больше идти», что «лучше бы они не участвовали в конкурсе». Высококласные же специалисты, как правило, в таких конкурсах не участвуют вследствие невысокого статуса и невысокой заработной платы работников государственной службы.

6. Предотвращение негативных последствий конфликта интересов

6.1 Министерство экономического развития и торговли

Формально, документов нет, однако, проект указа Президента РФ «О комиссиях... по урегулированию конфликта интересов» (2) готовится именно МЭРТом. Документ вполне приемлем, следует только усилить представительство независимых экспертов в комиссиях по урегулированию конфликта интересов и ввести процедуру тайного голосования по персональным вопросам.

6.2. Федеральное агентство антимонопольной службы

Имеется справка (29) - пожалуй, единственный документ на сегодняшний день, который действует в сфере урегулирования конфликта интересов в органах исполнительной власти. В справке приведены

некоторые меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов в ФАС: заявление служащего руководителю о возможности конфликта интересов, о предложении работы после завершения гос. службы, руководитель должен реагировать на такие заявления, например, временно отстранить работника от должности с сохранением денежного содержания и пр. О всех случаях конфликта интересов следует докладывать руководителю ФАС, скрывание информации – дисциплинарный проступок.

Только в ФАС информантами был назван прецедент конфликта интересов, когда один из заместителей руководителя Службы официально отказался от участия в рассмотрении одного конкретного дела в связи с тем, что один из его родственников работал в суде, рассматривающем данное дело, и этот случай стал основанием для специального распоряжения руководителя ФАС по поводу поведения сотрудников службы в аналогичных ситуациях.

6.3 Ульяновская и Новгородская области в сравнении

Каких-либо документов по урегулированию конфликта интересов в администрациях обеих областей нет. В администрации Новгородской области было высказано предложение сделать комиссии, определенные в ст. 19 закона о государственной гражданской службе (3), профессиональными. Ряд сотрудников администрации Ульяновской области первую информацию о проблеме конфликта интересов и современных методов ее разрешения получили их последнего занятия ежемесячного цикла лекций для сотрудников администрации, проведенного накануне приезда интервьюеров.

Тема конфликта интересов также была темой интервью с представителями обеих администраций. Констатируется отсутствие строгих и научно обоснованных нормативных документов в этой сложной области, в частности, очень широкое толкование этого термина, под который попадают самые разные ситуации в деятельности работников администраций. Не приведено было ни одного случая конфликта интересов в работе действующих администраций, во всяком случае, как высказывались информанты, им такие случаи неизвестны, «если они и были, то публичности не предавались».

7. Выводы

1) Эксперты констатируют довольно высокий уровень прозрачности названных органов государственной службы для общества, что открывает определенные возможности для участия общественности в мониторинге административной реформы; отмечается хорошее качество и организация информационных материалов, помещенных на официальном сайте ФАС; вместе с тем на этом сайте отсутствуют интерактивные элементы, присутствующие на сайтах других анализируемых структур;

2) отмечается неразработанность некоторых базовых нормативных документов, что существенно задерживает реформирование органов власти (многие документы, которые должны были быть подготовлены МЭРТом и Минфином РФ, до конца 2005 года не поступили в субъекты РФ);

3) зафиксирована значимая проблема с качественной подготовкой кадров для занятия должностей в государственной службе, как на федеральном, так и на региональном уровнях; констатируется позитивный опыт Администрации Новгородской области использования ресурсов некоторых современных образовательных организаций, например, Школы открытой политики и организации «Диалог», для обучения молодых специалистов современным практикам государственного управления;

4) отмечена необходимость существенного повышения общественного статуса работников государственной службы на федеральном и региональном уровнях для привлечения к работе на государственную службу молодых перспективных сотрудников; при этом обращается специальное внимание на обеспечение карьерного продвижения для этих сотрудников;

5) особое внимание эксперты обращают на необходимость разработки качественных научно обоснованных нормативных документов для предотвращения конфликта интересов в органах государственной службы; при этом само определение понятия «конфликт интересов» не должно быть расплывчатым, а тщательно проработано специалистами в области юриспруденции, реальными и успешными практиками государственной службы с привлечением общественности к участию в решении этого вопроса;

6) можно констатировать высокую информированность и компетентность в вопросах концепции и организации административной реформы федеральных руководителей высшего звена, значительно меньшую у руководителей меньшего должностного положения и статуса,

как на федеральном, так и на региональном уровнях; неосведомленными и неинформированными остаются специалисты низшего уровня (главные специалисты и др.).

8. Рекомендации

8.1. Рекомендации по повышению открытости органов власти, предотвращению коррупции и негативных последствий конфликта интересов

В области совершенствования законодательства федеральном уровне основной рекомендацией является следующее.

1. Как из анализа нормативных актов, так и из проведенных интервью следует, что необходимо разработать и принять на федеральном уровне многие документы (по словам одного из респондентов – более тридцати, т.к. с 2002 г. не поступило ни одного документа от МЭРТ, касающегося реформы госслужбы). В первую очередь необходимо принять и/или ввести в действие: 1 - реестр чинов госслужащих, 2 – должностные регламенты госслужащих, 3 - Указ Президента о комиссиях по урегулированию конфликта интересов, 4. – Иные нормативные акты, касающиеся управлением конфликта интересов

На основе проведенного анализа и полученных выводов могут быть сделаны следующие рекомендации по распространению положительного опыта, касающегося прозрачности, общественного участия, организации конкурсов, в другие регионы.

2. Тиражировать закон Новгородской области о доступе к информации в другие регионы . Это самое важное. В принципе разработан проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», и в нем использован опыт Калининградской и Новгородской областей, однако, он пока не принят, и есть опасность, что этот законопроект, будучи принят, не будет выполняться, также как не выполняется постановление Правительства №98 (б), кроме этого, положения законов Калининградской и Новгородской области использованы явно недостаточно в федеральном законопроекте. Что касается регионального законодательства, то здесь новгородский закон может быть взят за основу.

3. Тиражировать опыт общественного участия Новгородской области, в т.ч. нормативные документы, в другие регионы .

4. Тиражировать опыт ФАС по общественным советам, положение об общественном совете (30). Принятое положение об общественном совете может быть взято за основу при формировании общественных советов в других федеральных органах исполнительной власти и в региональных администрациях.

5. Тиражировать опыт ФАС по регламентации своих процедур: инструкция по закрытой информации (24), правила рассмотрения дел...(27-28)э

6. Тиражировать приказ МЭРТ по работе в информационном порталом (21)..

7. Тиражировать приказ МЭРТ по организацию конкурсов на замещение вакантных должностей (22).. Именно этот приказ в случае его исполнения позволит обеспечить более или менее реальные конкурсные процедуры и привлечение в систему государственной гражданской службы молодых образованных людей (главная проблема – низкая зарплата, к сожалению, остается).

8. Пользоваться руководством ОЭСР по разрешению конфликта интересов (1). Следует в нормативно-правовых актах более четко определить, что такое «конфликт интересов», что такое «частные интересы» (см. пп. 10-14 из (1)). Прямо использовать параграф 1.2. «Принятие процедур для выявления и разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов» из (1). Использовать подпараграфы 2.2.2. и 2.2.3. из (1) для определения направлений «повышенного риска» возникновения конфликта интересов и предупредительных мер разрешения конфликта интересов. Наконец, использовать параграф 2.3 «Исполнение политики разрешения конфликтов» из (1).

8.2. Рекомендации по проведению общественного мониторинга деятельности по предотвращению негативных последствий конфликта интересов и иных аспектов административной реформы.

1. Основой мониторинга административной реформы должен служить анализ существующих нормативных актов.

2. Для организации системы общественного мониторинга административной реформы можно рекомендовать активное использование метода интервьюирования сотрудников государственной

службы при условии ясного понимания вторичного характера данного метода по отношению к методу анализа нормативных документов

3. органа, (2) участия общественности в проектах государственной службы, (3) реальной конкурсности при приеме на работу в органы государственной службы, (4) потенциального и реального конфликта интересов в работе государственного органа.