



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Предупреждения коррупции: что может общество

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_pred_2003.pdf

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

URL:<http://www.civisbook.ru>

М. Горный

Предупреждения коррупции: что может общество



Коррупция была и остается одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом. Что касается России, то здесь коррупция поразила все слои общества, практически все сферы деятельности и институты, т.е. стала системной проблемой, без решения которой невозможно дальнейшее развитие страны.

Согласно данным Транспаренси Интернешнл (ТИ) Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира: [1] в 2000г. Россия занимала 82-83 место из 99 исследованных стран (чем ниже место, тем более коррумпирована страна), в 2001г. — делила 79-81 места из 91 страны и, наконец, по данным 2002г. делит 71-76 места из 102 стран. Кроме этого, российские компании активнее всех в мире дают взятки в развивающихся странах, причем используют их «в огромных неприемлемых размерах» [2].

По данным Фонда ИНДЕМ [3] ежегодные потери от коррупции в России составляют 35 миллиардов долларов и сопоставимы с величиной расходов бюджета, а годовые затраты всех граждан на взятки составляют 2.8 миллиарда долларов, что сопоставимо с фондом заработной платы всех российских бюджетников. Среди наиболее коррумпированных институтов называют [4] органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, местную власть, правоохранительные органы, суды, ГИБДД, коммунальные службы, политические партии, СМИ. В социальной сфере, здравоохранении, образовании, при призыве в армию взятки стали обычным явлением для решения вопроса [5].

Сравнительные исследования ситуации в 40 российских регионах показали, что все они в весьма значительной степени поражены коррупцией [6].

Результаты выборов, особенно глав исполнительной власти субъектов федерации и крупных городов (губернаторов и мэров), заранее предreshены и, практически, не зависят от воли избирателей (вспомним недавние выборы губернаторов Ростовской области, Красноярского края, выборы мэра Нижнего Новгорода).

Итак, для борьбы с коррупцией, для решения системной проблемы необходимы системные усилия всех слоев общества (всех 3-х секторов: власти, бизнеса, НКО). Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий.

Основными причинами коррупции в странах с экономикой переходного периода, к которым сегодня относится Россия, являются экономический упадок, политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества, отсутствие прочных демократических традиций.

К этим причинам для России следует добавить, учитывая местную специфику, субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства населения России, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Выделяют 3 стратегии противодействия коррупции:

- Общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);
- Предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);
- Верховенство закона и защита прав граждан (пресечение).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция – это плохо, и ей необходимо противодействовать, затем следует предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий.

Отметим, что возможна и другая логика. Так К.Головщинский и С.Пархоменко [7] также выделяют три стратегии: 1 – предупреждение (устранять причины коррупции); 2 – война (качать всех коррупционеров); 3 – пассивное противодействие (ничего делать не надо – рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров). Хороший обзор мер по противодействию коррупции дан также в книге С.В.Бондаренко [8]. В дальнейшем мы будем придерживаться нашей классификации стратегий.

В рамках данных стратегий деятельность, причем согласованная деятельность всех 3-х секторов осуществляется по следующим направлениям:

В рамках первой стратегии (осознание) – это:

- 1.1. Общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии;
- 1.2. Антикоррупционное гражданское образование;
- 1.3. Построение антикоррупционных коалиций;
- 1.4. Свободный доступ к информации и независимые СМИ.

В рамках второй стратегии (предупреждение – хорошее управление) – это:

- 2.1. Прозрачная власть, прозрачные процедуры (в первую очередь в бюджетном и избирательном процессе);
- 2.2. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов;
- 2.3. Общественное участие в процессах предотвращения коррупции;
- 2.4. Уменьшение вмешательства государства в дела общества;
- 2.5. Кодексы этики для политиков, чиновников, предпринимателей;
- 2.6. Снижение административных барьеров для предпринимателей и внедрение конкурсности (система государственных и муниципальных заказов, грантов и другие конкурсные механизмы).

В рамках третьей стратегии (пресечение – верховенство закона) – это:

- 3.1. Сильная и независимая судебная власть;
- 3.2. Неукоснительное исполнение законов;
- 3.3. Законодательство, не допускающее возможность появления коррупции, и общественная экспертиза;
- 3.4. Правовая помощь и защита, внедрение института омбудсмана и других правовых институтов.

Работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

1. Принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной и неукоснительно исполнять их.

2. Создавать условия как для противодействия коррупции, так и для возникновения общественного участия в данном процессе, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство.

1. Законодательство.

Здесь необходимы действия в трех направлениях.

- 1.1. Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции (стратегия верховенства закона). От властей требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и принятии законов (это в первую очередь относится к депутатам). От НКО требуется проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

- 1.2. Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурентности, создания условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия предупреждения). Здесь, кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями.

- 1.3. Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). В данном случае основная работа лежит на органах власти, в обязанность которым следует вменить проверку на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов и др. Что касается некомпетентности депутатов, принимающих, а иногда и разрабатывающих законы, то это

прямая забота и обязанность организационных отделов представительных органов: повышать образование народных избранников.

2. Противодействие коррупции и общественное участие.

Противодействие коррупции связано в первую очередь с проведением реформы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, с упрощением административных процедур и уменьшением всякого рода вмешательства государства в бизнес (стратегия предупреждения) – это функция власти.

Основными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предотвращения коррупции являются:

- Сопротивление властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности о процедурах принятия властных решений, ревниво и недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность.

- Недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому – неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъектный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия, необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто (стратегия осознания): в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию, и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получают сведения о НКО, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др. Была бы только политическая воля.

Решение второй связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс. Для его ускорения предлагается:

- развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания).

- развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институтах, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия

осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение.

- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

Антикоррупционная деятельность НКО

Как сказано выше, согласованная деятельность НКО и других структур гражданского общества в рамках антикоррупционных стратегий и направлений работы своей целью должна ставить предупреждение коррупции (устранение ее причин). Применительно к гражданскому обществу эти причины формулируются как

- неразвитость институтов гражданского общества,
- слабость демократических традиций,
- преобладающий субъектный тип политической культуры.

Структуры гражданского общества, в первую очередь НКО, развиваются достаточно быстро, не менее быстро растет число проектов, которые они реализуют. Наступило время, когда от отдельных проектов, выполняемых отдельными НКО, следует переходить к согласованной скоординированной программе совместных действий НКО. При этом необходимо сформировать орган, который бы координировал действия НКО по реализации программы, например, сеть НКО и координационный совет такой сети. Необходимо также снабдить такой орган инструментом, с помощью которого стала бы возможна координация действий общественных организаций. В качестве такого инструмента естественно выступает информационный ресурс, в виде интернет-сайта, с помощью которого и будет происходить обмен информацией, согласование интересов и координация деятельности.

Для успешного выполнения совместной программы необходимо убедить НКО, которые будут ее реализовывать (повторим, именно программу, а не отдельные проекты), учитывать в своей работе следующее [9]:

- Неукоснительно соблюдать этику НКО, где нормы едины для себя, коалиций, внешнего мира;
- Преодолевать ревность к успеху других (содержательному – моя программа лучше, и финансовому – мы бы лучше использовали средства);
- Учиться слушать, слышать и понимать коллег и партнеров;

- Уважать любые попытки коллег и партнеров сделать что-то новое, использовать их опыт как положительный, так и отрицательный;
- Признавать лидерство коллег и партнеров в отдельных областях;
- Открыто говорить об ошибках, в том числе, о своих;
- Протягивать руку помощи, даже, если специально не просят;
- Начиная новую для себя деятельность, оглядываться вокруг: что делают другие, и что уже сделано.

Перед перечислением конкретных мероприятий совместной программы разобьем возможные направления деятельности НКО по антикоррупционным стратегиям, описанным выше.

1. Стратегия осознания.

- Анализ ситуации и выработка рекомендаций органам власти и структурам гражданского общества, касающихся антикоррупционной политики;

- Гражданское образование и создание новых институтов: центров гражданского образования, центров публичной политики;

- Построение антикоррупционных сетей и коалиций НКО;

- Контроль за доступом к информации;

- Поддержка независимых СМИ.

2. Стратегия предупреждения.

- Давление на власть для обеспечения ее прозрачности (в первую очередь – прозрачный бюджет, прозрачный избирательный процесс, прозрачные процедуры);

- Общественное участие НКО в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения властных решений;

- Внедрение кодексов корпоративной этики для НКО, бизнесменов и органов власти.

3. Стратегия верховенства закона (пресечения).

- Общественная законодательная экспертиза и мониторинг законодательства;

- Правовая помощь и защита;

- Внедрение новых институтов: региональный омбудсман, юридические клиники.

Летом 2001г. среди лидеров НКО, занимающихся антикоррупционной деятельностью, в России и на территории стран бывшего СССР (Украина, Казахстан, Армения, Азербайджан, Грузия, Латвия, Литва, Эстония, Молдова) был проведен анкетный опрос,

касающийся эффективности антикоррупционных стратегий [10]: наиболее эффективной признана стратегия «хорошего управления», затем — стратегия «верховенства закона» и, наконец, 3 место заняла стратегия «осознания». При этом респонденты однозначно отмечали важность всех трех стратегий.

Участникам было предложено выделить наиболее приоритетные направления деятельности в рамках всех трех стратегий. Результаты получились следующие: наиболее приоритетной оказалась деятельность, связанная с доступом к информации; далее получили одинаковые оценки гражданское образование и экспертиза законодательства; далее — прозрачный бюджет, общественная защита, анализ ситуации и разработка антикоррупционной политики; далее — прозрачность административных процедур и разработка антикоррупционных нормативных актов.

Перейдем теперь к программе конкретных действий.

Антикоррупционная программа совместной деятельности НКО, по мнению автора, естественно разбивается на исследовательскую, образовательную и внедренческую части, мероприятия в которых относятся к вышеописанным стратегиям.

Исследовательская часть заключается в анализе ситуации и законодательства в регионах и выработке рекомендаций для их улучшения.

Конкретно, работа НКО (либо привлеченных ими экспертов) будет состоять из:

анализа ситуации и законодательства в регионах на предмет открытости власти, прозрачности ее процедур доступа к информации, развитости структур гражданского общества, возможности и эффективности общественного участия,

проведения экспертных и социологических опросов для выяснения восприятия коррупции в регионах,

сравнения коррумпированности различных регионов по слоям общества (власти, правоохранительные органы, чиновники) и отраслям (бюджетный процесс, выборы),

анализа эффективности антикоррупционных мероприятий на основе количественных и качественных критериев эффективности. Особое внимание следует уделить изучению побуждений к коррупции с учетом экономических, юридических и моральных аспектов,

анализа зарубежного опыта противодействия коррупции (информаторы и их защита, организации - «сторожевые собаки», принцип одного окна, контроль за жалобами граждан и др.) и возможности его применения в России,

анализа программ политических партий на предмет наличия в них разделов по противодействию коррупции.

На основе проведенного анализа будет возможно:
написать доклад о ситуации в регионах,
создать антикоррупционную карту регионов России,
издать справочник налогоплательщика,
издать справочник для лидеров НКО «Как действовать, если органы власти коррумпированы»,
издать справочник «Как политические партии относятся к коррупции».

Образовательная часть состоит из:

семинаров-тренингов для членов НКО.

На семинарах предполагается обучить НКО и другие структуры гражданского общества навыкам взаимодействия с органами власти, самоорганизации, социального партнерства, использованию систем гражданского образования. Примерные темы семинаров:

- Прозрачная власть (законодательные процедуры), положительный опыт в регионах;
- Общественное участие (формы, технологии), положительный опыт в регионах на примере бюджетного и избирательного процессов;
- Социальное партнерство (межсекторное взаимодействие, социальный заказ);
- Законодательство, минимизирующее возможность появления коррупции;
- Доступ к информации, независимые СМИ;
- Корпоративная этика;
- Антикоррупционное гражданское образование;
- Центры гражданского образования;
- Центры публичной политики;
- Новые институты противодействия коррупции – институт омбудсмена, юридические клиники;
- Коалиции НКО (антикоррупционные коалиции).
курсов лекций для чиновников и лидеров НКО.

В течение курсов предполагается обучить чиновников, работников правоохранительных органов, лидеров специализированных НКО (кондоминиумы, органы территориального общественного самоуправления) навыкам конструктивного взаимодействия друг с другом, убедить их в важности предупреждения коррупции вместо борьбы с ее последствиями.

Темы, рассматриваемые в курсе для лидеров территориального общественного самоуправления, кондоминиумов:

- Система органов власти в России;
- Местное самоуправление и децентрализация, принцип субсидиарности;
- Коррупция и ее предупреждение;
- Контроль за деятельностью органов власти (прозрачность и общественное участие);
- Социальное партнерство.

Темы, рассматриваемые в курсе для чиновников, работников правоохранительных органов:

- Политическая система общества и демократия;
- Гражданское общество в мире и в России;
- НКО и их роль;
- Коррупция и ее предупреждение;
- Прозрачность власти и общественное участие;
- Социальное партнерство.

конкурсов студенческих работ в регионах.

Для привлечения новых людей и появления новых идей в антикоррупционной деятельности планируется провести конкурс среди студентов университетов по темам:

- Прозрачная власть — кому и для чего нужна, и как ее добиться;
- Общественное участие — вместе решаем местные проблемы без коррупции.

Практическая (внедренческая) часть состоит из:

разработки и содействия принятию региональными органами власти нормативных актов, полученных в ходе программы.

По мнению автора, следует содействовать разработке и внедрить уже разработанные законодательные акты, направленные на предупреждение коррупции и регулирующие:

- Доступ к информации. Обеспечение финансовой независимости СМИ, использование Интернет как органа обязательного опубликования нормативных актов (использование опыта и разработок Калининграда, СПб, Москвы, Новосибирска);

- Прозрачность властных процедур. Общественный контроль за деятельностью органов власти, создание комиссий по борьбе с должностными правонарушениями (использование опыта и разработок СПб, Калининграда);

- Комплексную деятельность, направленную на противодействие коррупции (использование опыта и разработок Москвы, Калининграда);

- Лоббистскую деятельность;

- Бюджетный процесс, информационное обеспечение, возможность общественного участия (использование опыта и разработок СПб, Карелии);

- Избирательный процесс, общественный контроль за ходом выборов, мониторинг избирательных фондов (использование опыта и разработок СПб, Москвы, Карелии).

Предполагается провести общественные слушания и депутатские слушания по данным законодательным инициативам в регионах, где будет выполняться программа.

обмена опытом антикоррупционной деятельности.

Планируется обмен положительным опытом и проблемами с которыми сталкиваются участники. Предполагается распространение новых социальных технологий, перспективных форм общественного участия.

На круглых столах в регионах планируется поделиться опытом использования прогрессивных форм общественного участия:

- Общественные бюджетные слушания;
- Общественная законодательная экспертиза,

опытом внедрения новых правовых институтов, участвующих в противодействии коррупции:

- Региональный омбудсман;
- Юридические клиники,

опытом осуществления новых социальных технологий, усиливающих прозрачность власти и повышающих эффективность общественного участия:

- Прозрачный бюджет (прикладной бюджетный анализ, шкала прозрачности);

- Общественное участие «под ключ» (от поиска заинтересованных жителей, через их обучение, до рассмотрения органами местной власти их предложений по решению местных проблем);

- Обучение действием (использование интерактивных методик) построения антикоррупционной коалиции.

Главная цель создания антикоррупционной коалиции — координация действий НКО в сфере противодействия коррупции после окончания программы.

создания антикоррупционного Интернет сайта.

Целью создания является размещение и обмен информацией, мониторинг антикоррупционных мероприятий в регионе, проведение дистанционных конференций, работа виртуальных групп.

На сайте предполагается разместить:

- Базы данных законодательства в сфере противодействия коррупции;

- Базы данных НКО, занимающихся антикоррупционной деятельностью;

- Базы данных антикоррупционных проектов.

На сайте ожидается активная деятельность виртуальных рабочих групп по проблемам проекта:

- Коррупция как системная проблема и объект исследования с экономической, юридической и моральной точки зрения;

- Коррупция на выборах;

- Коррупция в бюджетном процессе;

- Корпоративная этика;

- Антикоррупционные коалиции;

- Технологии общественного участия;

- Новые правовые институты противодействия коррупции.

Данная программа, а также решение о создании сети НКО, ее координационного органа и интернет-ресурса — инструмента деятельности такой сети и этого органа - было принято на международной конференции в рамках Межрегионального Диалога Доверия (МДД) «Предупреждение коррупции: что может общество (Антикоррупционный мониторинг)», прошедшей в Санкт-Петербурге в октябре 2002г. В конференции приняли участие более 110 человек из 18 стран и 38 российских регионов. На конференции были сформированы также 9 рабочих групп по конкретным направлениям деятельности по

выполнению ее решений и принят итоговый документ (см. Приложение 7).

Практический опыт общественного участия НКО в процессе предупреждения коррупции.

Перейдем теперь к рассмотрению практического опыта структур гражданского общества (в первую очередь НКО) в борьбе с коррупцией. Таких НКО, к сожалению, немного (хотя в последнее время число их быстро растет).

Более или менее активная деятельность НКО по предупреждению коррупции и содействию становления прозрачной власти началась в 1998г., и связано это с интересом грантодающих организаций (Фонд «Евразия», Институт открытое общество (Фонд Сороса), Фонд Форда, Фонд в поддержку демократии (США)) к данной проблематике. В 1998г. центром «Стратегия» были обследованы 16 российских регионов (80 крупнейших городов от Калининграда до Южно-Сахалинска) на предмет их участия в конкурсе грантов по противодействию коррупции, в 2000 и 2002гг. центр «Стратегия» проводил конференции по итогам выполнения антикоррупционных проектов и программ. Приведем здесь данные, касающиеся российских НКО, занимающихся противодействием коррупции, и проектов, которые они выполнили.

С 1999 по 2002гг. было реализовано более 70 антикоррупционных проектов (московскими НКО – 15, петербургскими – 13). По направлениям в рамках стратегии «осознания» реализован 31 проект, причем общему анализу ситуации посвящено 10 проектов, специальному анализу коррупции в государственных органах – 4, антикоррупционному просвещению и гражданскому образованию – 9, доступу к информации и независимым СМИ – 6, построению антикоррупционных коалиций -2; в рамках стратегии «предупреждения» реализовано 35 проектов: прозрачная власть – 7, прозрачный бюджет – 11, общественное участие – 12, кодексы этики – 5; в рамках стратегии «верховенства закона» – 7 проектов: внедрение института омбудсмана – 3, общественная законодательная инициатива – 4. Отметим также, что большинство проектов затрагивало более одного направления: так теме бюджет, закупки, налоги посвящено около 20 проектов, выборы и избирательный процесс – около 10, общественная законодательная экспертиза и разработка нормативных актов – более 15.

Возвращаясь к названию этой статьи приведем конкретные примеры успешной антикоррупционной деятельности НКО (причем не только российских, но и работающих на территории стран бывшего СССР), т.е. посмотрим, что же действительно может общество.

Стратегия осознания.

Коалиции. Здесь наибольшего успеха добились украинские общественные организации. В 1999г. коалиция украинских НКО «Свобода выбора» выступила с инициативой объединения усилий общественных организаций и иных структур гражданского общества в борьбе с коррупцией в рамках Национальной антикоррупционной программы (НАП), которая начала свою деятельность в 2000г. Приведем здесь основные результаты этой деятельности: объединены более 130 украинских НКО, которые выполняют более 40 антикоррупционных проектов в различных районах Украины в рамках всех трех стратегий по следующим направлениям – мониторинг действий власти, правовая защита, правовое образование, прозрачная и подконтрольная власть; НАП имеет собственную программу действий, издает свой бюллетень.

Среди российских НКО можно отметить работу НКО Самарской и Томской областей. В этих регионах в настоящее время успешно осуществляется проект по консолидации усилий НКО в сфере контроля за деятельностью властей, в том числе по нормативному обеспечению такого процесса. Ключевую роль при этом играют местные НКО. В Томске - это «Коалиция против коррупции Томской области».

Про Самарскую область чуть подробнее. [11] В октябре 2001г. по инициативе губернатора Самарской области при поддержке американской организации MSI началась работа по программе «Партнерство по противодействию коррупции»: была создана коалиция из представителей власти, бизнеса, НКО. Управляет работой – Координационный Совет, в который также вошли представители всех 3-х секторов, с августа 2002г. существует сайт программы. Основными результатами деятельности коалиции в рамках программы являются: создание гражданской адвокатуры «Достоинство»; проведение серии просветительских семинаров для инвалидов, семинара «Роль гражданского общества в борьбе с коррупцией», организованного совместно НКО и региональными властями; разработка Декларации честного ведения бизнеса, проведение конференции «Стандарты делового поведения»; обучение школьников и работников в сфере образования нетерпимости к коррупции; деятельность органов территориального общественного самоуправления, направленная

на повышение прозрачности в системе ЖКХ; работа НКО по повышению прозрачности в системе образования; подготовка и проведение фестиваля «Остановим коррупцию».

Выборы. Впечатляющих результатов добились НКО Латвии [12] и Украины по проведению мониторинга финансирования избирательных кампаний политических партий. В Латвии до 2001г. никто не контролировал партии. Латвийские НКО ТИ-Латвия и Делна делают независимый расчет затрат избирательных блоков на СМИ (считают время СМИ, определяют сумму и сравнивают с декларацией, которую подают избирательные блоки). Мониторинг определил избирательные блоки, которые нарушали закон, а также узкие места законодательства о выборах.

В Украине [13] коалицией «Свобода выбора» оценивалась стоимость избирательной кампании политических партий (а не сумма, которую партии тратят и декларируют). Делалась не экспертная оценка, а оценка фактов, которые можно доказать в суде. По результатам 4 субъекта избирательного процесса в 2.5 раза превысили предельный размер фонда, что является нарушением закона. Другим результатом проекта стали предложения по внесению изменений в 18 пунктов различных законодательных актов. Основные изменения касаются повышения верхнего предела избирательного фонда, установления санкций за нарушения законодательства, определения понятия политической рекламы.

Среди российских НКО следует отметить работу Фонда ИНДЕМ, который в 1999-2000гг. готовил наблюдателей сети общественного мониторинга выборов. В результате создана база данных наблюдателей, база данных нарушений избирательного законодательства, связанных с коррупцией.

Гражданское образование. Петербургские НКО «Ассоциация Аничков дворец», НКО Гуманитарно-педагогический центр «Гражданин XXI века», учреждение образования «Институт права им. принца Ольденбургского» успешно работают в сфере гражданского образования школьников и студентов, обучают их основам правовой культуры, прививают практический опыт неприятия коррупции и противодействия ей. Учебные пособия, изданные ими [14], приобрели огромную популярность среди учителей и школьников как в российских регионах, так и в странах СНГ.

Доступ к информации. Специалистами из ТИ-Р разработан проект закона Калининградской области «О порядке предоставления информации жителям о деятельности органов исполнительной власти Калининградской области». Члены калининградской НКО «Региональная стратегия» принимали участие в осуждении концепции законопроекта, организовали его общественное обсуждения (общественные слушания с участием представителей региональных властей), лоббирование при прохождении через Областную Думу. Закон принят, и вступил в силу. Главное отличие этого закона от других похожих – в нем прописан механизм предоставления информации и санкции за ее непредоставление. Калининградский опыт следует использовать в других регионах России.

Анализ и измерения. Экспертами ТИ-Р и Фонда ИНДЕМ разработана методика и осуществлены измерения региональных индексов коррупции в 40 российских регионах [15]. На основании их данных можно оценивать риски, связанные с коррупцией в регионе, при осуществлении инвестиционной политики и др.

Стратегия предупреждения.

Общественное участие. Новосибирская НКО «Сиб-Инфо-Центр» давно и успешно занимается содействием осуществлению гражданского контроля над деятельностью государственного и коммерческого секторов силами НКО и СМИ в целях предупреждения коррупции. В результате в 1999-2000гг проведено 10 «круглых столов» по созданию механизмов предупреждения коррупции, подготовлено 20 специальных выпусков «Гражданский форум против коррупции» на страницах еженедельника «Молодость Сибири», действует еженедельно обновляемый сайт «Гражданский форум против коррупции» на сервере «Сиб-Инфо-Центра», подготовлено и внесено в органы власти области 8 конкретных предложений в проекты законов и иные нормативные акты.

Наиболее впечатляющих результатов организация добилась в ходе реализации проекта «Прозрачный город» в 2001-2002гг. О нем чуть подробнее [16].

Основными результатами работы в области законодательных инициатив стали проекты следующих нормативных актов, которые утверждены Новосибирским городским советом:

положение «О порядке получения информации о деятельности и решениях органов местного самоуправления города Новосибирска»

положение «О независимой общественной экспертизе в городе Новосибирске»

этический кодекс депутатов городского совета.

Кроме этого, осуществляется постоянное и конструктивное взаимодействие между НКО и городскими органами власти, проводятся общественные слушания, на которых обсуждаются разработанные проекты.

Интересной особенностью Красноярска является тот факт, что роль НКО в продвижении антикоррупционных законодательных инициатив взяла на себя администрация города [17]. В ходе реализации проекта «Разработка механизмов участия граждан в местном самоуправлении как один из способов предупреждения коррупции» разработаны с участием НКО и вступили в действие положения «Об общественных слушаниях», «О муниципальном гранте», Профессионально-этический кодекс муниципальных служащих города, положение «О профессионально-общественной экспертизе».

Прозрачный бюджет. СПб центр «Стратегия» успешно выполняет программу «Прозрачный бюджет», начиная с 1998г. [18] Целью программы является обеспечение прозрачности бюджетного процесса, повышение эффективности общественного участия в нем, внедрение механизмов конкурсности в бюджетный процесс. Разработаны новые социальные технологии «Прозрачный бюджет» и «Прикладной бюджетный анализ», внедрение которых требует изменения законодательства (соответствующие проекты подготовлены либо готовятся). Разработана методика проведения общественных слушаний, которая опробована в ходе 15 проведенных общественных бюджетных слушаний в 10 российских регионах.

Кодексы этики. В Литве разработан НКО ТИ-Литва совместно с депутатами литовского парламента (Сейма) и вступил в силу кодекс этики для государственных служащих.

Петербургская НКО «Центр деловой этики и корпоративного управления» разрабатывает кодексы этики для организаций малого и среднего бизнеса. Красной нитью в этих кодексах проходит неприятие нечестного ведения дел, недобросовестной конкуренции, коррупции. Разработана Декларация ведения добросовестной деловой практики, к которой присоединились 130 компаний. НКО помогает становлению и развитию «островков доверия» — такой организации проведения конкурсов, где ни у кого не возникает сомнений в честности их результатов.

Стратегия верховенства закона.

Мониторинг законодательства. Хабаровская государственная академия экономики и права в ходе реализации проекта «Новое поколение юристов – за жизнь без коррупции» (1999-2000гг) издала программу и учебное пособие «Антикоррупционная политика и законодательство», программа «Профессиональная этика публичных служащих».

Хабаровские НКО Российско-американский научный центр и Ассоциация некоммерческих организаций Хабаровского края проводят анализ федерального и регионального законодательства (как принятых законов, так и их проектов) на предмет возможности появления коррупции при исполнении законов [19]. Проводятся общественные слушания, вырабатываются рекомендации органам власти по внесению изменений в законодательные акты. Проанализированы: Избирательный кодекс Хабаровского края; законодательство о использовании природных ресурсов; об управлении имуществом и др [20].

Московская НКО Фонд ИНДЕМ постоянно занимается исследованием принятых и готовящихся к принятию нормативных актов на коррупциогенность. Выработаны рекомендации в виде поправок к нормативным актам, регулирующим процессы закупок и инвестирования, снижающие риски из-за коррупции при инвестировании; регулирующие права граждан на информацию и на доступ к ней.

Региональный омбудсман. СПб центр «Стратегия», начиная с 1997г. успешно продвигает институт регионального уполномоченного по правам человека [21]. Более чем в 20 российских регионах приняты законы «О региональном уполномоченном по правам человека», многие из них обсуждались на семинарах центра «Стратегия». В принятых законах говорится, что одна из функций омбудсмана состоит в борьбе с коррупцией, в защите прав на информацию и на доступ к ней. Избраны омбудсманы в 18 регионах.

1. См. Приложение 1, где приведены данные ТИ по Индексу Восприятия Коррупции за 2002г.

2. См. Приложение 2, где приведены данные ТИ по Индексу взяточдателей за 2002г.

3. Г.Сатаров. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада). М.: Фонд ИНДЕМ, 2002, 35с.

4. Там же.

5. Там же.

6. См. Приложение 3, где приведены данные центра ТИ-Россия (ТИ-Р) и Фонда ИНДЕМ по Региональным индексам коррупции за 2002г.

7. К.Головщинский, С.Пархоменко. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией. (См. статью настоящего сборника и литературу там).

8. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону. ОАО «Росиздат», 2002. – 368с.

9. Текст до разбиения направлений деятельности НКО по антикоррупционным стратегиям представляет собой краткое изложение доклада Е.А.Панфиловой на международной конференции Межрегионального Диалога Доверия (МДД) «Предупреждение коррупции: что может общество (Антикоррупционный мониторинг)» в Санкт-Петербурге в октябре 2002г. (См. статью настоящего сборника).

10. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой./ Под ред. И.Сикоры. – Киев, Визком, 2002. – 132с.

11. Информация опубликована в тезисах докладов международной конференции МДД «Предупреждение коррупции: что может общество (Антикоррупционный мониторинг)», стр. 144.

12. L.Syganie. Openly about the 8th Saeima electoral campaign finances. (См. статью в настоящем сборнике).

Информация, касающаяся Украины была доложена В.Каскивым, координатором коалиции «Свобода выбора» на международной конференции МДД.

Права человека в свободной стране: Учеб. Пособие по правоведению для 8-9 кл. средней общеобразовательной школы/Сост. Н.И.Элиасберг. – СПб, 2000; Пронькин В.Н., Гутников А.Б. Живое право: Занимательная энциклопедия практического права. Книга для ученика. Т.1 Учебное пособие. СПб, 2000; Пронькин В.Н., Гутников А.Б., Элиасберг Н.И. Живое право: Занимательная энциклопедия практического права. Книга для преподавателя: Учеб.-метод. Пособие. СПб, 2001.

13. См. приложение 3.

14. Прозрачный город/Под ред. В.П.Юкечева, Новосибирск, Сибпринт, 2002.

15. А.Клешко. Антикоррупционный инструментарий и политическая воля. (См. статью в настоящем сборнике).

16. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы/Под ред. В.А.Бескровной, СПб, Норма, 2002, 272с.; Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии/Под ред. Т.И.Виноградовой, СПб, Норма, 2002, 220с.; Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России/Под ред. М.Б.Горного, СПб, Норма, 2002, 320с.

17. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами/А.Э.Жалинский, М.А.Поличка, Н.П.Поличка. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. – 192с.

18. Н.П.Поличка. Мониторинг законодательства: теоретические основы антикоррупционной экспертизы (См. статью в настоящем сборнике).

19. На пути к региональному уполномоченному по правам человека/Под ред. А.Ю.Сунгурова, СПб, Норма, 2000, 224с.; Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные/Под ред. А.Ю.Сунгурова, СПб, Норма, 2001, 232с.

20. Коррупция и борьба с ней: роль законодательства/Под ред. М.Б.Горного, СПб: Норма, 2000, 136с; Коррупция и борьба с ней: роль

гражданского общества/Под ред. М.Б.Горного, СПб: Норма, 2000, 276с;
Гражданские инициативы и предотвращение коррупции/Под ред.
А.Ю.Сунгурова. СПб: Норма, 2000, 224с.; Гражданское общество против
коррупции в России/Под ред. М.Б.Горного, СПб: Норма, 2002, 376с.

21. См. приложение в книге Гражданское общество против
коррупции в России/Под ред. М.Б.Горного, СПб: Норма, 2002, 376с.