



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Противодействие коррупции:
предупреждение негативных
последствий конфликта интересов

Электронный ресурс

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

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

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

М. Б. Горный

Противодействие коррупции: предупреждение негативных последствий конфликта интересов



«Коррупция в России стала системой государственного управления. Основные причины коррупции – отсутствие политической конкуренции и независимых СМИ» [1] - эти слова руководителя Национального антикоррупционного комитета К.В.Кабанова очень хорошо характеризуют сегодняшние российские реалии. Последние принятые Госдумой законы о назначении губернаторов и о выборах только по партийным спискам явно снижают политическую конкуренцию. Что же касается независимости СМИ, то, начиная с 2001г. их число стремительно сокращается.

По результатам январского (2005г.) опроса жителей нашей страны Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [2] 65% опрошенных считают, что коррупцию победить невозможно; треть респондентов называет наиболее коррумпированными власти на местах и правоохранительные органы, примерно столько же отмечают коррумпированность «всего общества».

Согласно результатам наиболее авторитетной в сфере измерения коррупции организации Транспаренси Интернешнл [3] за 2004г. Россия продолжает входить в десятку наиболее коррумпированных стран мира. Из доклада Фонда ИНДЕМ следует, что поражены коррупцией практически все институты власти на всех уровнях и во всех регионах, коррупции подвержены почти все сферы жизнедеятельности россиян [4]. Коррупция стала, т.о., нормой жизни, с которой не хотят бороться, системной проблемой, для решения которой необходимы системные меры

всех слоев общества, всех 3-х секторов: власти, бизнеса, общественных организаций (НКО).

В наших предыдущих книгах [5] излагаются теория коррупции, стратегии противодействия коррупции, антикоррупционная программа действий НКО, исследованы проявления коррупции в законодательном, бюджетном и избирательном процессах, рассмотрена наиболее опасная форма коррупции: злоупотребление административным ресурсом.

Напомним вкратце основные результаты наших исследований.

1. Под коррупцией мы понимаем действие или бездействие лица, принимающего решение, в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное с публичным ресурсом. Коррупция – это однозначно плохо (на взятки люди отдают более 70 миллиардов рублей в год [6] т.е. около половины всей зарплаты бюджетников), это необходимо разьяснять, с ней необходимо бороться.

Главными причинами коррупции для стран переходного периода являются такие как: экономический упадок, политическая нестабильность, несовершенство законодательства, неразвитость властных институтов и институтов гражданского общества, слабость демократических традиций. К этому добавим, во-первых, непрозрачность власти и, во-вторых, неэффективное общественное участие в процессах противодействия коррупции. Непрозрачность и неэффективное общественное участие называли главными причинами коррупции в России практически все участники антикоррупционной программы центра «Стратегия» во всех регионах.

Непрозрачность власти означает, что она – закрыта (доступ к информации о деятельности власти, о процедурах принятия решений властными структурами сильно ограничен), ее действия непонятны, влиять на органы власти населению и структурам гражданского общества очень сложно. Непрозрачность власти напрямую связана с усилением централизации, т.е., с ослаблением политической конкуренции. Как этому противодействовать? Самое главное, обеспечить доступ к информации, обеспечить право граждан на информацию, а это определяется законодательными актами и наличием независимых СМИ, которых в России, к сожалению, почти не осталось.

Неэффективное общественное участие обусловлено как сопротивлением властей, которые явно не заинтересованы в участии общества в своих делах, так и отсутствием мотивации самих структур

гражданского общества, что определяется преобладающим субъектным типом политической культуры у подавляющего большинства населения россиян.

2. Согласованные, системные усилия по противодействию коррупции укладываются в рамки 3-х стратегий: осознания, предупреждения, пресечения. Сначала необходимо осознать опасность коррупции и убедить в этом общество и власть (осознание), затем необходимо прилагать усилия по недопущению коррупции, ликвидации причин, ее порождающих (предупреждение), а если уж коррупционное действие имело место, то далее следует наказывать людей, его совершивших, и защищать остальных от последствий коррупции (пресечение).

Деятельность в рамках данных стратегий должна осуществляться по следующим направлениям.

1). Стратегия осознания.

Начинать надо с доступа к информации (иначе нечего будет осознавать) и развития независимых СМИ [7], которые будут эту информацию доносить до потребителей. Затем, на основании имеющейся информации необходим общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии [8]. После этого, в опасности коррупции и необходимости борьбы с ней следует убеждать общество и власти, что осуществляется через систему гражданского образования.

2). Стратегия предупреждения (хорошее управление).

Здесь начинать надо с «опрозрачивания» власти, процедур ее деятельности; затем предусмотреть резкое уменьшение вмешательства государства в дела общества, одновременно увеличивая эффективность общественного участия. Необходима реформа системы государственной и муниципальной службы [9], системы правоохранительных органов. Далее, следует ввести систему кодексов для политиков, чиновников, бизнесменов, членов НКО. Наконец, необходимо снижение административных барьеров перед предпринимателями и реальное внедрение системы конкурсности при исполнении расходных статей бюджета.

3). Стратегия пресечения (верховенство закона).

Здесь в первую голову необходима реформа судебной власти: суд должен стать сильным и, главное, независимым. Следующий шаг — это принятие и неукоснительное исполнение законов, не допускающих возможность коррупции, и наказывающих за коррупционные деяния, при

этом особое значение приобретает общественная правовая экспертиза. Далее необходимы правовая помощь и защита жертвам коррупции.

От властей требуется принятие и исполнение нормативных актов, регулирующих деятельность по всем направлениям в рамках описанных стратегий. От гражданского общества (НКО, бизнес) требуется участие в процессе противодействия коррупции. Огромное значение здесь приобретают такие НКО, которые своей миссией считают противодействие коррупции. В последнее время получила известность деятельность таких НКО как «Национальный антикоррупционный комитет» (НАК), «Общественный совет антикоррупция» (ОСА) [10], все большее значение приобретает работа с населением по месту жительства [11].

3. Антикоррупционная программа действий НКО состоит из исследовательской, образовательной и внедренческой частей и заключается:

- в создании и поддержке антикоррупционной сети российских НКО. Сеть должна иметь свой координирующий орган (возможно функции такого органа возьмет на себя ОСА) и информационный ресурс для обмена опытом, планами действий, информацией о проектах (Интернет-сайт);

- в разработке и реализации конкретных проектов и программ по направлениям деятельности в рамках антикоррупционных стратегий.

4. Законодательство. Коррупция может возникать из-за следующих недостатков законодательства: неоднородность и фрагментарность законодательных актов; противоречивость, неопределенность и неполнота положений законодательных актов; отсутствие санкций за неисполнение законов; замена прямых норм отсылочными; замена законодательных актов инструкциями; пробелы в технологии выпуска уже принятых нормативных актов; наличие злого умысла у разработчиков и/или некомпетентность принимающих закон.

От органов власти требуется разработка, принятие и исполнение законодательных актов, во-первых, свободных от перечисленных недостатков, во-вторых, содействующих усилению прозрачности власти и повышению эффективности общественного участия. От НКО и других структур гражданского общества требуется это самое общественное участие, в первую очередь общественная правовая экспертиза нормативных актов на предмет их возможной коррупционности.

5. Бюджетный процесс. Возможность возникновения коррупции в бюджетном процессе определяется прозрачностью, а точнее, непрозрачностью процесса. Экспертные опросы в регионах от Калининграда до Южно-Сахалинска показали, что прозрачность бюджета низка. Вторая причина – отсутствие конкурсности при исполнении расходных статей бюджета.

От властей требуется разработать и ввести в действие максимально детализированные процедуры подготовки, принятия, исполнения и контроля исполнения бюджета. От НКО требуется общественное участие в бюджетном процессе: проведение общественных бюджетных слушаний, прикладного бюджетного анализа [12], внедрение технологии «Прозрачный бюджет», разработанной и опробованной СПб центром «Стратегия» [13].

6. Избирательный процесс. Специфика процесса состоит в том, что часто его участники идут на прямые нарушения законодательства, используя его недостатки описанные выше. Возможность возникновения коррупции тесно увязана также с отсутствием общественного участия в избирательном процессе и отсутствием независимых СМИ. Еще одной важной особенностью коррупции на выборах является широкое использование административного ресурса, точнее, злоупотребление административным ресурсом.

От властей требуется неукоснительно исполнять самим законы о выборах и контролировать их исполнение всеми акторами процесса и применять санкции к нарушителям. От структур гражданского общества требуется общественное участие: мониторинг нарушений в ходе избирательной кампании, контроль за ходом голосования (наблюдатели).

7. Административный ресурс. Административный ресурс (АР) – это совокупность возможностей, которые дает административная должность. Плох не сам АР, а злоупотребления им, которые чаще всего принимают форму коррупции. Только такими злоупотреблениями мы интересуемся. В этом смысле под административным ресурсом мы будем понимать совокупность возможностей лица, занимающего административную должность, по управлению материальными ресурсами, людьми, процессом в корыстных интересах (своих либо чьих-то еще), а не для исполнения своих функций и обязанностей в рамках объема полномочий данной должности [14]. АР, как правило, не связан с непосредственной и личной выгодой, часто не сводится ни к взятке, ни к подкупу. Коррупционные деяния здесь обусловлены преимуществом занимаемой

должности и часто выступают в виде телефонного права, указания подчиненным, давления на подведомственные (милиция, налоговая инспекция и пр.) и формально независимые структуры (суд, прокуратура). Результат коррупционного использования АР (последствия) не всегда проявляется сразу, но, практически всегда данные последствия очень заметны и тяжелы. Борьба со злоупотреблением АР во многом определяется опять-таки прозрачностью власти и общественным участием в процессах противодействия коррупции.

Существует тесная взаимосвязь АР с конфликтом интересов. Наиболее часто под конфликтом интересов понимают ситуацию, когда государственные должностные лица и/или их ближайшие родственники имеют финансовую заинтересованность в делах, решения по которым принимают эти должностные лица, либо в информации, которую они получают в ходе выполнения своих служебных обязанностей. В случае, если эти лица удовлетворяют такую заинтересованность, мы имеем злоупотребление АР в чистом виде, и очень вероятны негативные последствия неразрешенного конфликта интересов (о чем, см. ниже).

Итак, конфликт интересов. Анализу данного явления посвящена основная часть этого сборника.

Конфликт интересов (КИ) – это ситуация противоречия между личными, частными, групповыми (ведомственными, корпоративными) интересами и интересами сообщества, всего общества, государства (организации, партии). В ситуацию КИ может попасть каждый: врач, инженер, работник, чиновник, политик. Нас будет интересовать тот случай, когда противоречия между интересами касаются публичных ресурсов (средства бюджета, выборные и назначаемые должности и связанные с ними возможности). В первую очередь мы будем рассматривать систему государственной и муниципальной службы, деятельность депутатов, государственных должностных лиц и др. Отметим, что возможен случай, когда в ситуацию КИ попадает целый орган власти: например, орган местного самоуправления одновременно является и органом власти, и хозяйствующим субъектом (имеет в своей собственности муниципальные предприятия и учреждения) – конфликт между корпоративными и общественными интересами. Здесь можно говорить об институциональном КИ.

С КИ связаны такие негативные явления, как коррупция, злоупотребления административным ресурсом, служебным положением,

недостаточная прозрачность власти и др. Вместе с тем неправильно сводить КИ ни к коррупции, ни к злоупотреблению АР, опасно относиться к этому явлению как к чему-то, что требует «искоренения» — сам по себе КИ - это явление объективное, и с ним надо научиться жить.

Таким образом, в отличие от коррупции и злоупотребления АР, КИ — это обычная ситуация, необходимо лишь предотвращать негативные последствия КИ, предупреждая, либо разрешая его.

Устоявшихся определений КИ ни в литературе, ни в российском законодательстве нет. Одно из определений было приведено выше, приведем определение КИ, взятое из руководства ОЭСР.

«Конфликт интересов» - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций [15].

Наконец, приведем следующее определение КИ в системе государственной службы (именно там негативные последствия КИ наиболее распространены и опасны), которое нам представляется наиболее удачным.

Конфликт интересов в системе государственной службы — ситуация, когда противоречие между

(1) интересами государственного служащего как частного лица, а также связанных с ним лиц (группы лиц),

(2) интересами государства, выраженными в системе законодательных и иных нормативных правовых актов, и

(3) интересами третьих лиц

создает объективную возможность для наступления негативных последствий в виде нанесения ущерба государству и (или) третьим лицам, наступившего в результате осознанных действий (бездействия) государственного служащего в нарушение им своих должностных обязанностей [16].

КИ может существовать в экономической (бюджет, госзакупки [17], конкурсы, приватизация и пр.), политической (выборы, членство в партиях и пр.) и должностной [18] (поступление, прохождение, увольнение) сферах. В каждой из указанных сфер конфликт интересов имеет специфические источники, проявления, возможные негативные последствия и возможные способы разрешения.

В российском законодательстве проблеме разрешения КИ уделено мало внимания. Представляется, что должна быть предложена система достаточно гибких и дифференцированных процедур, направленных на разрешение конфликта интересов, а именно:

- выявление (потенциального) конфликта интересов;
- предупреждение возникновения конфликта интересов;
- предотвращение негативных последствий конфликта интересов [19].

В ситуациях, когда возникновение КИ невозможно предупредить, должны предусматриваться меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов (вплоть до увольнения).

Приведем здесь принципы разрешения КИ, изложенные в руководстве ОЭСР:

- служение общественным интересам;
- обеспечение прозрачности и контроля;
- повышение индивидуальной ответственности и личный пример;
- формирование организационной культуры, нетерпимой к КИ [20].

Рассмотрим подробнее КИ в политической, экономической и должностной сферах, способы его разрешения, при этом будем использовать результаты, полученные в ходе проекта «Предупреждение конфликта интересов», выполненного СПб центром «Стратегия» в 2004г. в Санкт-Петербурге, Республике Карелия, Псковской и Новгородской областях. Ниже приводятся материалы рабочих групп на семинарах в Петербурге, Петрозаводске, Пскове, Великом Новгороде.

Политическая сфера.

1. Примеры КИ.

- Задействие штата администрации в избирательной кампании, при этом чиновники не исполняли свои обязанности — конфликт между ведомственными и общественными интересами, одновременно, яркий пример злоупотребления АР.

- Формирование территориальной избирательной комиссии (ТИК): проверка принадлежности руководства ТИК к политическим партиям. Человек не может отказаться от поста председателя ТИК, т.е. будет необъективен — конфликт между групповым и общественным (государственным) интересом, и, опять-таки злоупотребление АР.

- Председатель ГТРК одновременно — помощник депутата Государственной Думы от партии Единая Россия. Во время выборов давал

преимущества членам этой партии – конфликт между групповым и общественным (государственным) интересом.

- Голосование депутатами в интересах населения своего округа или отрасли вопреки интересам города – конфликт между личным и общественным интересом.

- Депутаты приняли решение об увеличении своей зарплаты – нормальная ситуация – конфликт между частным и общественным интересом. Зарплату повышать надо, но делать это следует депутатам другого созыва, а не себе.

- Вице-губернатор области – одновременно председатель совета директоров частной компании – конфликт между частным интересом и должностными обязанностями.

- СМИ: журналисты в частных разговорах – «против», в публикациях и на экране – «за» - конфликт между личным и общественным интересом.

- Госчиновники принимают решение, противоречащее результатам экспертизы – конфликт между корпоративным и государственным (общественным) интересом.

- Инициатива Федерального правительства отменить северные коэффициенты: депутаты понимают, что – это правильно, но голосуют против, привлекая будущие голоса избирателей – конфликт между личными (групповыми) интересами и государственным интересом.

2. Причины возникновения.

- Отношения соподчиненности государственных и муниципальных служащих; допустимость членства в партии для чиновников.

- Корпоративные интересы, которые продвигает партия (в т.ч. экономические).

- Административное давление; незащищенность чиновника.

- Личные электоральные интересы и недостатки мажоритарной системы.

3. Условия возникновения.

- Наличие различных интересов у акторов политического (в первую очередь избирательного) процесса.

- Нравственное состояние общества в целом и органов власти в частности

- Слабая прозрачность избирательного процесса.

4. Специфика проявления КИ в политической сфере.

- Возможное злоупотребление АР, соответственно последствия тяжелы, проявляются не сразу).
- «Вшитость» партийных структур в структуру должностей (партия – часть административной машины).
- Работа идет на имидж (должностное лицо готовится к следующим выборам, к занятию выгодной должности)
- Общественное участие не всегда спасает: организация властями псевдо-НКО (ветераны), при этом общественное участие – фикция.
- Резко возрастает роль СМИ.

5. Последствия проявления КИ [21]. К негативным последствиям КИ участники семинаров отнесли следующее.

- Понижение доверия политическим, общественным, государственным институтам, т.е. ущерб престижу государства.
- К власти приходят люди, интересы которых отличны от интересов государства, в результате нарастает напряженность в обществе.
- Нарушение объективности освещения политического процесса и, как следствие еще большее уменьшение его прозрачности.
- Нарушение интересов большинства населения, нарушение его конституционных прав, в т.ч. нарушение интересов избирателей.

Экономическая сфера

1. Примеры проявления.

- Субвенции и дотации алкогольной промышленности из бюджета, при этом руководители алкопромышленности одновременно являются депутатами Областного Собрания – конфликт между частным и общественным интересами.
- Финансирование финансовым управлением различных мероприятий (выбирают мероприятие в зависимости от личных связей и от «масштаба» мероприятия) – конфликт между личным (ведомственным) и общественным интересом.
- Распределение кредитных средств из бюджета верхнего уровня в зависимости от личных связей – конфликт между личным и государственным интересом.
- Распределение помещений в аренду в зависимости от личных связей – конфликт между личным и служебным интересом.
- Предпочтения при тендере иногородним фирмам – конфликт между ведомственным и общественным интересом, одновременно злоупотребление АР.

- Неравнозначные условия конкурса (заранее происходит выбор фирм-победителей) - конфликт между ведомственным (а может быть личным) и общественным интересом, одновременно злоупотребление АР.

- Навязывание в собственность прилегающей территории (при продаже недвижимости власти обязывают брать в собственность прилегающую территорию и обслуживать ее, что бывает разорительно для компании-покупателя) - конфликт между ведомственным и общественным интересом, одновременно злоупотребление АР.

- Заведующий пищеблоком городской больницы – жена главного врача, поэтому все финансирование идет туда – конфликт между личным интересом и должностными обязанностями.

2. Причины.

- Недостатки законодательства
- Межбюджетные отношения не урегулированы
- Отсутствие уважения, понимания к малому бизнесу

3. Условия возникновения.

- Несовершенство законодательства
- Отсутствие прозрачности
- Нравственное состояние общества в целом и органов власти в частности

4. Специфика проявления.

- Оценка работы чиновников производится по социально-значимым объектам (плавающая электростанция, а не ремонт детского сада).

- Материальность интересов (делятся живые деньги).
- Предпочтение крупному бизнесу по отношению к мелкому.
- Предприниматели вынуждены «становиться чиновниками» (думать, как они).

- Предприниматель заставляет чиновника ломать стереотипы (предприниматель – новатор, двигает вперед чиновника – консерватора).

5. Последствия.

- Неэкономное и неэффективное использование средств, увеличение государственного долга.

- Деньги уходят из региона.
- Нарушение условий честной конкуренции, невозможен рост малого бизнеса в средний и крупный.

- Ухудшение социально-экономической ситуации, как следствие - расслоение общества, рост напряженности, падение престижа властей.

- Усиление коррупции.

Должностная сфера

1. Примеры.

- Комитет по молодежной политике и образованию – сфера молодежи постоянно сокращается в пользу образования – конфликт между ведомственными и ведомственными интересами.

- Министр по печати предложил написать заявление об уходе специалисту, чтобы взять жену «нужного человека» - конфликт между частным и ведомственным интересом, одновременно – злоупотребление АР.

- Поступление в аспирантуру: к конкурсу допускаются те, кто «утвержден кафедрой» (строго по количеству мест) – конфликт между частным (ведомственным) и общественным интересом.

- При назначении нового руководителя за ним переходит его «команда» - нормальная ситуация – конфликт между личными и групповыми интересами.

- Противоречие между решением начальника и понятием «как правильно»: редактор районной газеты печатал не то, «что надо», через 2 месяца его уволили - конфликт между личным интересом и должностными обязанностями.

2. Причины.

- Низкий уровень профессионализма чиновника, отсутствие критериев оценки его деятельности, отсутствие внутренней мотивации чиновника.

- Несовершенство законодательства.
- Менталитет не дает возможности заявлять о КИ.
- Неразвитость гражданского общества.

3. Условия.

- Ангажированность СМИ, отсутствие различных мнений.
- Отсутствие прозрачности власти.

4. Особенности.

- Сильно развит «протекционизм» властей.
- В небольших городах все решают не деньги, а личные связи.
- Чиновник использует ситуацию КИ для наработки связей на будущее.

- Информации о внутренней деятельности власти у населения явно недостаточно.

5. Последствия.

- Недоверие к органам власти.
- Уход квалифицированных специалистов в коммерческие структуры.

Отметим, что во всех сферах КИ тесно связан со злоупотреблением АР, и что отсутствие прозрачности власти приводит к негативным последствиям КИ.

Обратимся теперь к проблеме разрешения КИ. Начнем с конкретных примеров:

- конкурс, в котором участвовало лицо, близкое к председателю тендерной комиссии, проводился без его участия, вел конкурс его заместитель,
- главврач городской больницы больницы не поддался давлению сверху не брать врача, нужного для больницы, и взял его на работу,
- по правилам всемирного банка фирма, которая готовит конкурсную документацию, не может участвовать в конкурсе,
- чиновник полетел в частную поездку не на служебном, а на обычном самолете.

Рассмотрим теперь какие институты и каким образом разрешают КИ, как это регулируется законодательством и кодексами этики.

Разрешение КИ – институты и общественные организации

Общественные институты работают главным образом на стадии выявления КИ, государственные институты – на всех стадиях: выявления, предупреждения, предотвращения негативных последствий. Возможности общественности в выявлении КИ больше, чем у кого-либо, но на других стадиях должна включаться власть.

1. Государственные институты, которые могут принимать участие в разрешении КИ.

- Суд. Если чиновник в ситуации КИ совершил правонарушение – суд принимает соответствующее решения. В случае жалобы на чиновника при отсутствии его начальства, суд может взять на себя функцию предупреждения КИ. Сам чиновник может обратиться в суд за защитой.

- Представительные органы власти. Принятие нормативно-правовых актов направленных на разрешение КИ. КИ у высшего должностного лица может разрешать представительный орган или суд.

- Комиссии по служебному поведению, по депутатской этике (при законодательном органе власти). Рассматривают ситуации КИ, принимают решение либо дают рекомендации по их разрешению.

- Специальные комиссии (при совете по борьбе с коррупцией, при Президенте РФ).
 - Контрольные и ревизионные органы. Осуществляют проверки, выявляя т.о. потенциальный КИ.
 - Омбудсман, комиссии по защите прав человека при главе субъекта РФ. Осуществляют защиту ущемленных прав в ситуации КИ.
 - Вышестоящий начальник. При обращении к нему подчиненного разрешает ситуацию КИ, берет при этом, ответственность на себя.
 - Включение в компетенцию соответствующего (кадрового) подразделения регулирования ситуации КИ.
 - Очень важно обеспечивать адекватное вознаграждение за труд чиновника в организации, где он постоянно работает.
2. Общественные организации.
- Советы НКО, общественные палаты, советы и др., профсоюзные органы. Мониторинг деятельности органов власти, общественная экспертиза нормативных актов на предмет выявления потенциальных КИ. Влияние на общественное мнение. Образовательная деятельность (разъяснение сущности явления КИ).
 - СМИ. Выявление проблемы и привлечение к ней внимания общества. Формирование общественного мнения
 - ОСА как комиссия общественного контроля. Выявление возможных случаев КИ, приводящих к коррупции.
 - Ассоциации чиновников (например, общество страховщиков). Выработка стандартов поведения, предупреждающих КИ.
 - Создание специального независимого органа по разрешению КИ.
- Разрешение КИ – законодательство
- Законодательное регулирование – важнейший рычаг противодействия коррупции, борьбы со злоупотреблениями АР, разрешения КИ. Нормативные акты должны быть возможно более полными и детально прописывать, что и как должен делать чиновник (депутат) в том или ином случае. Они должны также определять состав нарушения, связанного с КИ, и санкции за это нарушение.
1. Существующая ситуация:
- Нет определения КИ ни в законе о государственной службе, ни в законе о муниципальной службе, есть определение КИ в законе об общественных объединениях и в законе о государственных унитарных предприятиях.
 - Возможности разрешения КИ заложены в указе Президента №93.

- Примеров правоприменения законодательства о КИ с участием судебных органов не имеется. Нет оснований подавать в суд.
- Законодательство регулирует частные случаи КИ (заявить отвод судьё) и не регулирует другие (нет порядка передачи акций в траст).
- Имеется практика аннулирования сделок, совершенных с нарушением законодательства (без согласия с акционерами) — через Арбитраж; практика привлечения к уголовной ответственности за злоупотребление служебным положением, превышение служебных полномочий — через суд — это все очень тесно связано с КИ.

2. Рекомендации.

- Развивать систему правового гражданского образования, повышать уровень правовой культуры чиновников.
- Принимать такие нормативные акты о КИ, чтобы можно было подать в суд.
- Законодательно уменьшать ограничения (исчерпывающий перечень объектов лицензирования, ограничения по занятию другой деятельностью, возможность работы в другой области).
- Принять закон о регламентах — четко прописаны вопросы взаимодействия власти и учреждений.
- Публиковать не только нормативные акты, но и их проекты.
- Увеличить прозрачность законодательства, прозрачность процедуры принятия нормативных актов и усилить участие общественности (коллегиальность обсуждения, экспертиза).
- Разработать (с участием общественности) законодательные и нормативные акты, регламентирующие лоббистскую деятельность, отчетность перед структурами ГО, структуру и деятельность ОМСУ, отзыв депутата (контроль граждан), вовлечение общественных структур в процесс принятия политических решений (общественные слушания) и контроля за их исполнением (общественная экспертиза).
- Нормативно урегулировать взимание госпошлины за отмену сделки (акта) с того уровня бюджета, к которому относится отмененная сделка (акт).

Разрешение КИ — кодексы этики

Все ситуации невозможно предусмотреть и регулировать с помощью нормативно-правовых актов. Для случаев, ситуаций, которые невозможно регулировать самим законом, которые нельзя прописать в законе используются кодексы этики. Кодексы этики не должны повторять законы, это совокупность внутренних регуляторов, некое обязательство

соблюдать определенные правила поведения, они имеют смысл нравственного и морального воздействия. Это документ, который на добровольной основе принимается к исполнению чиновниками (государственными и муниципальными служащими, депутатами, предпринимателями, членами НКО), а если не принимается тем или иным лицом, то «система» «выталкивает» его. Применительно к государственной службе кодекс этики – это документ, который подчеркивает достоинства профессии государственной службы, ее особенности, исключительность, недопустимость ее дискредитации.

1. Существующая ситуация.

- Отсутствие кодексов этики муниципальных служащих, кодекс этики госслужащих – обсуждался, но не принят.

- «Религиозный кодекс» (10 заповедей) – работает, но не для всех.

- Воровской кодекс – работает!

- Моральный кодекс строителей коммунизма – был провозглашен, но не выполнялся..

- Различные корпоративные кодексы (адвокатов, аудиторов, консалтинговых сообществ, риэлтеров, врачей (клятва Гиппократ), журналистов НТВ, психологов (имеет формальное значение, практически не работает) учителей и др. Часто эти кодексы неформальные, передающиеся от старших к младшим.

- Принят кодекс «Честных СМИ» перед выборами – не выполняется.

- В региональных законодательных органах существуют регламенты, включающие этические нормы.

- В кодексах западных и российских крупных компаний четко прописаны порядки получения подарков, хождения в рестораны.

2. Причины неэффективности кодексов этики.

- Разрушены моральные устои общества: отсутствует «этическое» воспитания с детства, отсутствует гражданское самосознание.

- Отсутствие осознанной ответственности (не прописаны санкции за нарушение).

- Безнравственное поведение власти.

3. Рекомендации.

- Сформулировать российскую национальную идею, определить моральные принципы на уровне государства.

- Провести анализ прошлого опыта, традиций и адаптация его к настоящему (для отдельных групп – молодежь, дети и т.п.). Провести

анализ существующих кодексов этики, этических курсов и т.д. и привлекать силы религии, культуры и общественности к этому анализу.

- Осуществить разработку и принятие различных кодексов этики (в т.ч. для органов власти) на основе принципов: вступая – соглашаюсь, при этом четко прописать ответственность за их несоблюдение.

- Обеспечить соблюдение выработанных правил и норм, начиная с высших чинов: от государства к людям. Включить кодекс этики в договор о найме чиновников.

- Опубликовать «черные списки» недобросовестных чиновников, депутатов, бизнесменов.

Отметим, что разрешать КИ следует согласованными усилиями власти и общества (для власти должна быть прозрачна, а общество готовым участвовать в таком разрешении).

Настоящий сборник является естественным продолжением наших публикаций, посвященных предупреждению коррупции. В книге приведены результаты, полученные в ходе реализации петербургским центром «Стратегия» антикоррупционной программы в 2003-2004гг. Впервые мы рискнули поместить в сборнике рисунки участников наших семинаров. На наш взгляд, рисунки показывают, как люди воспринимают такие явления, как коррупция, административный ресурс, конфликт интересов.

Надеемся, книга будет полезна широкому кругу читателей, и, как обычно, скоро станет библиографической редкостью.

1. К.Кабанов. Коррупция в России. Выступление на конференции центра «Стратегия» (ноябрь, 2004г.).

2. Результаты опроса ВЦИОМ www.strana.ru 12 января 2005г.

3. См. статью Е.Е.Чирковой «Коррупция: Россия и мир» в настоящем сборнике. См. также сайт www.transparency.org.ru.

4. Г.А.Сатаров. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ (краткое резюме доклада) – М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.

5. Гражданское общество против коррупции в России/Под ред. М.Б.Горного. СПб.: Норма, 2002, Предупреждение коррупции: Что может общество/Под ред. М.Б.Горного. СПб.: Норма, 2003, Публичная политика как инструмент против коррупции в России/Под ред. М.Б.Горного. СПб.: Норма, 2004.

6. Г.А.Сатаров. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ (краткое резюме доклада). – М.: Фонд ИНДЕМ, 2002

7. В настоящем сборнике этой проблеме посвящены статьи В.А.Николаева «СМИ и коррупция в отсутствие гражданского общества», А.Р.Мухиной «О доступе к информации и государственной тайне. Мнение».

8. См. статьи М.Е.Чирковой «Коррупция: Россия и мир», С.В.Бондаренко «Коррупция и антикоррупционная деятельность на юге России», В.Л.Римского «Публичная политика как ресурс повышения эффективности государственного управления и противодействия коррупции» в настоящем сборнике.

9. См. статью И.В.Раковского «Оптимизация муниципальных структур управления по критерию уменьшения возможности для коррупции» в настоящем сборнике.

10. В приложении приведены документы, регулирующие деятельность НАК, ОСА и их структурных подразделений. См. приложение в настоящем сборнике

11. О работе домовых комитетов (домкомов) см. статью М.С. Ковалева «Опыт и размышления о домкомах» в настоящем сборнике

12. Конкретный пример прикладного бюджетного анализа содержится в статье Е.А.Федоровой и Г.А.Хайдаршиной «Использование

коррупционного мультипликатора при оценке инвестиций в теневом секторе экономики» в настоящем сборнике

13. Т.И.Виноградова. «Граждане и власти – на пути к сотрудничеству: общественное участие как фактор повышения качества бюджетных услуг». В кн. «На пути к публичной политике: 10 лет Стратегии», СПб, Норма, 2003.

14. О злоупотреблениях АР на выборах см. Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003г./Под ред. Е.Панфиловой и К. Рида, М.: ПравИздат, 2004.

15. Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. OECD, June 2003.

16. П.М.Кудюкин. «Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения». См. статью в настоящем сборнике.

17. См. статью А.А.Храмкина «Конфликт интересов в системе государственной службы: особенность государственных закупок» в настоящем сборнике.

18. См. статьи Д.А.Антонюка «Ситуация конфликта интересов в работе муниципального служащего: восприятие, распространенность и способы регулирования (на примере администрации города Пскова)», А.Ю.Машкарин «Конфликт интересов в региональных органах государственной власти Псковской области – отражение в СМИ», Ю.Н.Никифоровой «Ситуация конфликта интересов в работе государственного служащего исполнительной власти субъекта РФ: восприятие, распространенность и неизбежность (на примере Администрации Псковской области)» в настоящем сборнике.

19. П.М.Кудюкин. «Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения». См. статью в настоящем сборнике.

20. Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. OECD, June 2003. Разрешению КИ посвящена также статья А.И.Волкова «Общественные и государственные структуры в процессах предотвращения и разрешения конфликта интересов» настоящего сборника.

21 Участники семинаров отметили, возникает справедливый вопрос: что есть негативные последствия? Общество воспринимает сложившуюся систему как данность, не видит необходимости ничего менять (по результатам социологических опросов), и в этом смысле многие люди не считают последствия КИ негативными.