



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Прозрачная власть против административного ресурса

Электронный ресурс

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

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

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

М. Б. Горный

Прозрачная власть против административного ресурса



1. Коррупция в России стала национальным бедствием. По результатам исследований московских общественных организаций (НКО): Фонда ИНДЕМ [1] и Транспаренси Интернешнл-Россия (ТИ-Р) [2] Россия входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира, ежегодные потери от коррупции превышают 30 миллиардов долларов, причем обычные граждане дают в год взятку более чем на 2.5 миллиарда долларов, российские компании активнее всех в мире дают взятки, Поражены коррупцией практически все институты власти на всех уровнях и во всех регионах, коррупции подвержены почти все сферы жизнедеятельности россиян. Коррупция стала, т.о., системной проблемой, для решения которой необходимы системные меры всех слоев общества: власти, бизнеса, гражданского общества. Наиболее опасна и приводит к тяжелым последствием коррупция в органах власти, особенно в исполнительных структурах власти.

Президент России в обращении к Федеральному Собранию весной 1997г. признал, что коррупция поразила все уровни государственного аппарата. По данным МВД России в 1996г. структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц, подлежащих суду, определялась следующим образом:

- работники министерств, комитетов и их структур на местах – 41.1%;
- работники правоохранительных органов – 26.5%;
- работники кредитно-финансовой сферы – 11.7%;
- работники контролирующих органов – 8.9%;
- работники таможенной службы – 3.2%;
- депутаты различных уровней – 0.8%;
- прочие – 7.8%.

Итак, коррупция среди чиновников стала повсеместным обычным явлением. Причинами коррупции среди госслужащих являются:

- возможность принимать решения по поводу распределения публичного ресурса (они играют роль лица, принимающего решения (ЛПР)),
- несовершенство законодательства,
- отсутствие контроля (непрозрачность власти и неэффективное общественное участие).

Для России характерна и еще одна причина: низкий заработок чиновника.

Основной формой проявления коррупции среди чиновников является безусловно взяточничество во всех его видах (взятка, вымогательство, государственный рэкет, подкуп и пр.). Кроме этого, наиболее распространены и опасны такие формы коррупции как злоупотребление административным ресурсом, «конфликт интересов», должностной подлог (характерен для служащих налоговых органов: переписывание актов проверок, выдача фиктивных справок и пр.), протекции друзьям, родственникам, знакомым.

Особую тревогу вызывает коррупция в правоохранительных и судебных органах. Правоохранительные органы, сраживаясь с преступными формированиями, создают среду, которая является существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Создаются «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел, за взятки организуется давление правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере, эти же средства используются для вымогательства; немало фактов поступления работников правоохранительных органов в коммерческие структуры и создание таких под патронажем правоохранительных органов [3].

В своем докладе на заседании Государственной Думы зам. Министра МВД Е.Б.Соловьев признал, что имеются милицейские «крыши», сотрудники милиции выколачивают долги в пользу коммерческих и криминальных структур, в органы милиции внедряются криминальные элементы.

Кроме мздоимства коррупция в правоохранительных органах проявляется в форме «непрофессионализма», когда правовые документы оформляются с упущениями и нарушениями, в недоступности чиновников для граждан с жалобами и заявлениями.

В качестве примера рассмотрим результаты исследования, проведенного в Татарстане НКО «Правозащитный центр г.Казани» в 2002-2003гг.

Главный вывод исследования: бытовая коррупция в милиции Татарстана носит массовый характер.

С января по сентябрь 2002г. в Татарстане в отношении сотрудников милиции по ст. 285 УК (злоупотребление должностными полномочиями) возбуждено 51 уголовное дело; по ст. 286 (превышение должностных полномочий) – 49 дел; по ст. 290 (получение взятки) – 18 дел; по ст. 292 (служебный подлог) – 20 дел. [4]

Эксперты в Татарстане называют следующие причины бытовой коррупции в органах внутренних дел, практически совпадающие с причинами коррупции чиновников вообще:

- низкий уровень зарплаты,
- отсутствие должного контроля со стороны надзирающих органов,
- латентность преступлений в сфере коррупции (выгода обеим сторонам при взятке, например),
- плохое материальное обеспечение органов МВД,
- отсутствие необходимого уровня правового сознания у большей части граждан.

Коррупция проникает в суды. Адвокаты делают взятки эффективным способом защиты своих клиентов. Судьи берут взятки, в результате виновные остаются безнаказанными, невинные сидят в тюрьме, а те судьи, которые стараются найти справедливость в «коллегии судей», увольняются с работы [5].

В наших предыдущих книгах [6] излагаются теория коррупции, стратегии противодействия коррупции, направления деятельности в рамках данных стратегий и антикоррупционная программа действий общественных организаций.

Настоящая статья посвящена такой форме коррупции (причем в опросах ее называют самой опасной), как административный ресурс (АР). АР широко используется в избирательном и бюджетном процессах, в воздействии на экономику и СМИ.

Хорошую иллюстрацию применения АР в избирательном процессе дает такой анекдот. Сидит ворона на дереве и держит в зубах кусок сыра. Мимо пробегает лиса. Ворона читала басню Крылова, сыр отдавать не собирается. Лиса не говоря ни слова, берет палку и с размаху бьет ворону по голове (по-видимому птица сидела достаточно низко), забирает сыр и

убегает. Ворона приходит в себя и говорит: «Ничего себе, как басню укоротили!». Вспомним выборы глав исполнительной власти с 2000 года – избирательная кампания крайне упрощена: Курская область – основного кандидата снимают с дистанции по решению суда; Ростовская область – основного конкурента основного кандидата снимают с регистрации; Петербург – нужного человека из Москвы переводят в Петербург, действующего губернатора переводят в Москву, изменяют сроки выборов. Во всех случаях нужный результат достигнут, нужный человек выбран, а ненужный – нет. В Петербурге в ответ на такое к себе отношение народ проголосовал ногами: явка на первый и второй тур выборов была менее 30% - случай для города беспрецедентный. Выборы губернатора Красноярского края превратились в битву федерального и регионального АР, сражения краевой и центральной избирательных комиссий, имело место вмешательство самого президента РФ, победил, естественно, более мощный федеральный АР. Результаты исследования АР на выборах, связанных с использованием СМИ, приведены в Приложении 1 [7].

Яркими примерами проявления АР на стыке экономики и политики (выборов) являются дела МОСТа и ЮКОСа; примеры воздействия АР на СМИ – ликвидация неподконтрольного государству канала НТВ, а затем ТВ-6 и ТВС (сначала принимаются политические решения, а затем они исполняются с помощью АР).

2. Итак, что же это такое административный ресурс? Начнем с определения, с того, что понимают под АР наши граждане. Приведем некоторые высказывания участников уличного опроса в г. Великий Новгород, который проводили в конце 2003г. радиожурналисты.

«...Женщина, около 40 - 45 лет, среднего достатка (определение по внешнему виду):

"Административный ресурс - это кадровый ресурс. Люди, которые должны заниматься управлением. Когда человек не может решить проблему, он идет в администрацию,

и там подключают административный ресурс и решают твою проблему. Административный ресурс - это хорошо, он помогает нам (то есть простым жителям)".

Женщина, около 45 - 50 лет. Скорее всего, работник бюджетной сферы: "Это то место, где сидит администрация, власть, чиновники".

Женщина, около 40. Достаток, скорее всего, ниже среднего: "Это что - то связанное с администрацией. Не знаю плохо это или хорошо.

Если бы не было плохих законов, то не нужно было бы обращаться в администрацию и пользоваться административным ресурсом".

Мужчина, около 23 - 26. Образование скорее высшее, гуманитарное. Достаток, скорее всего, средний: "Административный ресурс - это деньги. Районы тратят какие-то деньги

на избирательные кампании. Бюджет рассчитан на это, также и человеческий фактор - подготовленности администрации к выборам. Если это государственные выборы, то любая из ветвей власти имеет право на какую-то часть административного ресурса. Это у нас в Конституции прописано. Это нормально. Я не считаю, что это - преступление".

Мужчина, около 25 - 30. Образование высшее (говорил об этом), достаток ниже среднего: "Административный ресурс - использование служебного положения в

личных целях. Например, во время выборов или при решении своих проблем. Если решает проблемы, которые касаются и окружающих, то это хорошо, а если только свои - плохо".

Ещё несколько человек того же возраста не знали, что такое административный ресурс, и не смогли ответить, так как никогда об этом не слышали....».

Перейдем теперь к точке зрения более продвинутых респондентов. В конце ноября 2003г. СПб центр «Стратегия» в рамках проекта «Гражданское общество за прозрачную власть и против коррупции на Северо-Западе России» провел конференцию «Коррупция и административный ресурс», на которой собрались лидеры НКО, занимающихся противодействием коррупции. Им было предложено дать определение административному ресурсу. Приведем некоторые из определений.

АР – использование субъектами властных отношений возможностей своего служебного положения для реализации корпоративных интересов.

АР – совокупность возможностей, предоставляемых должностным положением. Правильное использование АР – определенное законом, в интересах общества. Неправильное – использование АР в корыстных целях или неиспользование в интересах общества - это определение стало наиболее популярным среди участников конференции.

АР – совокупность знаний и возможностей, накопленных в ходе исполнения своих обязанностей. Коррупция – использование или неиспользование АР для достижения целей, не связанных непосредственно с исполнением своих обязанностей.

АР – синергетический эффект совокупности реальных возможностей властного субъекта. Он может быть использован целевым образом, т.е. в соответствии с определяемыми законом целями. Может быть использован нецелевым образом: для достижения иных личных, групповых или корпоративных целей – если корыстно – это коррупция, если нет – бюрократизм.

АР – предусмотренная законодательством система управленческих методов и средств, умышленно используемая ЛПР, в собственных корыстных интересах или интересах 3-х лиц.

АР – материальные, информационные, кадровые возможности реализации личных и корпоративных интересов с нарушением принципа равных возможностей в отношении лиц, находящихся вне поля личных и корпоративных интересов.

АР – совокупность возможностей для реализации административной политики. Наш интерес: совокупность возможностей использования в корыстных целях и не для исполнения административных полномочий.

Коррупционное проявление АР - госчиновник в условиях деполитизации госслужбы осуществляет в любой форме публичную поддержку того или иного политического актора/силы или препятствует их избранию.

Обратимся теперь к мнению экспертов. Самарские социологи [8] рассматривали АР в избирательном процессе. Они понимают под «...административным ресурсом совокупность имеющихся в распоряжении руководителя предприятий и/или территориальных образований (районов, городов) возможностей повлиять на мнение избирателей».

Московский политолог А.Чуклинов из ТИ-Р в своей работе [9] дает несколько определений АР. В рамках политологического подхода «...административный ресурс – это специфический способ государственного управления, являющийся разновидностью нарушения конституционного принципа равноправия, путем предоставления не предусмотренных законом преимуществ для одних субъектов и (или) ограничений для других». При юридическом подходе «...административный ресурс – это реализация лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе, своих полномочий в целях, на которые данные полномочия не направлены, либо применение данным лицом не входящих в его компетенцию методов в целях предоставления не предусмотренных законом преимуществ или ограничений».

Комбинируя эти определения, автор формулирует окончательно: «Административный ресурс – это система управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы».

Все приведенные определения АР естественно разбиваются на две группы, отражающие два подхода к этому явлению:

1. АР – это однозначно плохо, это противозаконно, это – коррупция;

2. АР – это нормально, это инструмент для управления, а вот злоупотребления им – это форма коррупции.

Можно выделить также особенность определения самарских социологов: только они носителем (субъектом) АР полагают начальство (и власть, и руководители предприятий), тогда как остальные в качестве субъекта АР рассматривают лиц, находящихся во власти. Мы полагаем такую точку зрения правильной: именно директора школ заставляли своих сотрудников приходиться и голосовать в день выборов губернатора в Санкт-Петербурге. В данном случае директора вероятно исполняли гласное, а скорее негласное указание своих руководителей из органов власти (РОНО).

Приведем наше собственное определение АР. Вообще, ресурс – это совокупность возможностей. Ресурс территории – совокупность возможностей территории, ресурс должности – совокупность возможностей ее обладателя. Исходя из этого, можно сказать, что административный ресурс – это совокупность возможностей лица, занимающего административную должность. Под административной должностью чаще всего понимается должность в исполнительных органах власти (федеральных, региональных, местных), выборная или назначаемая, либо должность руководителя государственного или муниципального предприятия или учреждения, т.е. должность, связанная с выполнением административных функций: функций управления (материальными ресурсами, персоналом, процессом). Эти возможности определяются законом, подзаконными актами, должностными инструкциями, а также реальной практикой. Данные возможности намного шире объема полномочий, присущих административной должности, их можно разделить на возможности, позволяющие исполнять свои функции и обязанности в рамках объема полномочий, и на все остальные возможности, которые дает занимаемая должность.

Приведем пример. Глава субъекта федерации имеет полномочия по организации избирательной кампании в регионе: формирует свою часть избирательных комиссий, обеспечивает бесперебойную работу региональных служб во время выборов пр. Его должность предоставляет ему возможности исполнить эти функции: он своими распоряжениями назначает часть членов избирательных комиссий, он дает указания руководителям органов охраны правопорядка и пр. Однако, кроме этого, занимаемая должность дает главе и другие возможности: он может рекомендовать региональным СМИ, о чем и как им информировать жителей, высказывать свое мнение по поводу судебных разбирательств и пр. Очевидно, что данные возможности не относятся к организации избирательной кампании, но могут повлиять на ее ход, очевидно также, что подавляющее большинство жителей региона таких возможностей не имеют. Налицо определенные преимущества главы региона во время выборов перед остальными жителями, обусловленные занимаемой должностью.

Напомним определение коррупции, принятое в центре «Стратегия» и обобщающее все другие определения. Под коррупцией мы будем понимать действие или бездействие ЛПР, в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное с публичным ресурсом. В качестве ЛПР будем рассматривать лицо, занимающее административную должность. В качестве публичного ресурса будем рассматривать совокупность его возможностей, т.е. административный ресурс. То, что данный ресурс относится к публичному – сомнений нет: во-первых, лицо на административной должности получает зарплату из средств налогоплательщиков, и, во-вторых, либо находится на избираемой гражданами должности, либо назначено на эту должность избранным лицом. Перепишем существенно более узкое определение коррупции, содержащее понятие АР.

Коррупция – это действие или бездействие лица, занимающего административную должность, в своих корыстных интересах или корыстных интересах другого лица, связанное с административным ресурсом. Чуть уточним, что понимается под корыстным интересом. Здесь мы полагаем, что корысть – это плохо, это личная выгода или выгода кому-то другому, приносящая вред стране, обществу, своему делу. В первую очередь при таком понимании действие/бездействие в корыстных интересах не совпадает с исполнением своих функций, своих обязанностей. ЛПР реализует возможности, обусловленные занимаемой

должностью, при этом не исполняет своих функций и обязанностей. Итак, ЛПР управляет материальными ресурсами, людьми, процессом в корыстных целях (своих либо чьих-то еще), а вовсе не для исполнения своих функций и обязанностей.

Соберем все вместе. АР сам по себе – это только возможности, это – ни хорошо, ни плохо. Мы в данной работе будем интересоваться не АР, вообще, а злоупотреблениями, т.е. таким использованием АР, которое выступает в форме коррупции. Иными словами, из двух подходов к АР, нам ближе второй подход. Итак, в данной работе 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.

Подчеркнем, что АР – это не вся коррупция, а только ее часть, правда очень опасная и достаточно специфическая: ЛПР в случае АР – лицо на административной должности, а публичный ресурс – ресурс управления. Специфические особенности АР связаны именно с ресурсом управления людьми и процессами. Если наиболее распространенными коррупционными деяниями являются взятка и/или подкуп, которые приносят непосредственную личную материальную выгоду ЛПР, то АР, как правило, не связан с непосредственной и личной выгодой, не сводится ни к взятке, ни к подкупу. Коррупционные деяния здесь обусловлены преимуществами занимаемой должности и часто выступают в виде телефонного права, указания подчиненным, давления как на подведомственные (милиция, налоговая инспекция и пр.), так и на формально независимые структуры (суд, прокуратура). Результат коррупционного использования АР (последствия) не всегда проявляется сразу (избранный совет утверждает нужный бюджет, который будет исполняться через год, назначенный новый главный редактор проводит нужную политику газеты, которая скажется в будущем и т.д.), но практически всегда они очень заметны и тяжелы. Отметим здесь, что преимущества, связанные с занимаемой должностью, присущи не только исполнительной власти, но и всякой другой: депутаты в Санкт-Петербурге распоряжаются резервными фондами, судьи вследствие неопределенности законов могут определять меру наказания по своему усмотрению, а следовательно в корыстных интересах. В этом смысле персоны,

работающие в органах представительной, и судебной власти, также имеют отношение к АР.

3. Так же как различают вершинную (крупную, элитарную) и низовую (мелкую, повседневную, бытовую) формы коррупции, можно в вести вершинный АР (ЛПР определяет, кто будет главой региона, кто победит на выборах, каковы приоритеты развития территории) и низовой АР (начальник настоятельно рекомендует своим сотрудникам – учителям, врачам – в день выборов прийти и проголосовать, как надо). Можно, т.о., говорить о многозвенности АР, об его иерархии. В работе самарских социологов сказано, что на выборах «... успешное использование АР возможно лишь при наличии конечного звена, т.е. администрации, формирующей избирательные комиссии и осуществляющей надзор за ходом предвыборной кампании» [10]. Иными словами необходимы конкретные исполнители принятых наверху решений. Низовой АР выступает как инструмент вершинного.

Интересно проследить связь АР с такими формами коррупции как «захват государства» (под захватом государства понимаются инициативные попытки предпринимателей повлиять на решения любых органов власти) и «захват бизнеса» (здесь речь идет об установлении чиновниками неправового контроля над бизнесом), которые исследовались специалистами фонда ИНДЕМ [11]. И, если с захватом государства АР практически не связан (можно говорить лишь о желании предпринимателей завладеть АР), то с захватом бизнеса видна прямая связь, поскольку предприниматели называют такие мешающие им действия органов власти, как:

- участие чиновников в борьбе за собственность на стороне «своих» фирм,
- протекционизм «своим» или подконтрольным фирмам,
- давление с целью заставить выбрать «нужных» поставщиков или заказчиков продукции,
- создание налоговых и подобных им льгот отдельным фирмам,
- навязывание чиновниками своих людей на работу в руководстве фирмами, [12]

которые иначе, как к АР не отнесешь. Материалы, касающиеся захвата бизнеса в Калининградской области, изложены также в статье С.И.Гинзбурга [13].

Отметим, наконец, взаимосвязь АР с конфликтом интересов. Под конфликтом интересов мы понимаем 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. Из данного определения ясно видно, что в случае удовлетворения этой заинтересованности мы имеем АР в чистом виде.

Рассмотрим формы и типы АР. Очень подробно классификация АР обсуждается в работе А.Чуклинова [14]. Автор выделяет:

- институциональный (организационный) АР – ресурс, связанный с разнообразным использованием потенциала государственных организаций,
- медийный (информационный) АР – ресурс, связанный с использованием государственных СМИ,
- бюджетный АР – ресурс, связанный с использованием бюджетных средств,
- силовой АР - ресурс, связанный с прямым вмешательством силовых структур в деятельность экономических компаний, СМИ, политических партий.

В работе А.Чуклинова детально рассматриваются примеры использования АР:

- по отношению к государственным органам законодательной власти,
- по отношению к государственным органам судебной власти,
- по отношению к государственным органам исполнительной ветви власти,
- по отношению к государственным органам субъектов федерации,
- по отношению к органам прокурорского надзора,
- в отношении экономического сектора,
- в рамках избирательных кампаний.

В дальнейшем мы будем придерживаться этой классификации, отметим лишь, что медийный, организационный и бюджетный АР, АР в отношении экономического сектора и в рамках избирательных кампаний может быть как вершинным, так и низовым, а вот АР по отношению к органам власти и прокурорского надзора может быть только вершинным.

Приведем здесь некоторые необычные примеры злоупотребления АР, высказанные участниками конференции «Административный ресурс и коррупция», организованной СПб центром «Стратегия» в ноябре 2003г.

Обсуждая АР на выборах, участники отметили такой способ использования АР, как приватизация СМИ и манипулирование с их помощью общественным сознанием. Среди способов противодействия в первую очередь называлась прозрачность власти, а также изменение политической культуры жителей и создание обстановки, когда АР работал бы против владельца.

К примерам АР по отношению к экономическому сектору были отнесены: назначение некомпетентного арбитражного управляющего; проверки хозяйственной деятельности; преференции иностранным инвестициям перед отечественными. В числе форм противодействия, помимо прозрачности и общественного участия, назывались использование международного опыта; внедрение этических кодексов; угроза бегства капитала из-под контроля чиновника.

При обсуждении АР по отношению к ветвям власти было высказано мнение, что «... это — данность, которую в ближайшее время не изменить, необходимо лишь соблюдать цивилизованные формы, противодействовать только силовым методам АР... », ну и, конечно, прозрачность, прозрачность и еще раз прозрачность (внедрение системы, аналогичной Южно-Корейской системе OPEN [15]).

Бюджетный АР. Примеры — непрозрачность расходных статей, таких как «прочие расходы», «резервные фонды», недоинформирование о социальных выплатах, манипуляции душевыми нормами. Что делать — осуществлять общественный контроль за планированием и исполнением бюджета, при этом предусмотреть квоты для НКО в составе межведомственных комиссий.

Медийный АР (очень тесно связан с силовым и институциональным). Примеры — угроза газете возбудить уголовное дело, изъятие компьютерной техники, лишение помещений; ликвидация СМИ в результате «спора хозяйствующих субъектов»; присутствие руководителя регионального телевидения на еженедельных совещаниях главы региона; целенаправленное разваливание корпоративных сообществ журналистов и создание имитационных структур. Что с этим делать — развивать механизм обратной связи: выражение мнения граждан о СМИ; внести изменения в законодательство, изъяв оттуда нормы, позволяющие органам власти владеть СМИ; вводить кодексы этики и хартии

журналистов; внедрять курсы гражданского образования среди потребителей СМИ; ввести персональную ответственность чиновников (российский Sunshine Act).

4. Политологи, лидеры НКО, эксперты и участники мероприятий центра «Стратегия» [16] в один голос утверждают, что важнейшими условиями противодействия коррупции, а значит и АР, являются прозрачная власть и эффективное общественное участие, т.е. то, что принято относить к публичной политике [17]. Публичной политикой мы будем называть деятельность органов власти, направленную на удовлетворение публичных потребностей, в сочетании с общественным участием. Органы власти обязательно должны быть прозрачными, т.е. удовлетворять следующим условиям:

- открытости (информация о деятельности органов власти, о процедурах принятия решений открыта и доступна для граждан; заседания, где принимаются решения, открыты и доступны для граждан (за исключением случаев, определенных законом); осуществляется периодическая отчетность власти перед гражданами);

- понятности (открытая информация, открытые процедуры должны быть понятны и достоверны, т.о. информация должна быть полна и достоверна);

- возможности влияния (граждане и их организации должны иметь возможность влиять на ту информацию, которая им доступна и понятна, они должны иметь возможность общественного участия).

Сделаем одно важное замечание. Прозрачность начинается с открытости, с доступа к информации. Но эта информация должна предоставляться жителям. В случае, если информацию о гражданах начинают собирать органы власти, то это уже не прозрачность, а что-то другое. Собранная властями информация может представлять дополнительный АР и быть использована и для противодействия борьбе с коррупцией в том числе [18].

Публичные потребности в данном случае — это потребность населения в защите от коррупции.

Общественное участие — участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений. Для его осуществления необходим определенный уровень культуры участников: готовность властей (знания о возможностях структур гражданского общества, о межсекторном взаимодействии и социальном партнерстве,

добрая воля и/или приказ начальства); готовность структур гражданского общества (доверие к власти, сведения о социальном партнерстве, уровень проектной культуры). Существует множество форм общественного участия (более 25), самыми важными и эффективными формами, используемыми НКО для предупреждения коррупции являются следующие: общественная законодательная экспертиза (независимая экспертиза представителями общественности принятых и готовящихся нормативных актов, предложения по их изменению, принятию иных нормативных актов) [19], общественные слушания (обсуждение представителями общественности актуальных проблем с приглашением представителей органов власти, чаще всего обсуждаются проекты законов) [20].

Прозрачность власти – условие необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако, наличие прозрачности гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия, необходимо еще, чтобы сами НКО были в нем заинтересованы, т.е. необходима мотивация. Известно, однако, что мотивация эта у НКО крайне слабая. Причина такого их поведения заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, - субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствует собственная инициатива и ответственность. Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это - процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского общества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, в том числе занимающихся антикоррупционной деятельностью, содействию прозрачности власти и вопросами общественного участия.

Стратегия и программа антикоррупционной деятельности НКО изложена в наших предыдущих работах [21]. Публичная политика, однако, в первую очередь определяется деятельностью властей. Рассмотрим чуть подробнее меры органов власти по предупреждению коррупции среди госслужащих (чиновников), т.е., по сути, меры по ограничению злоупотреблениями АР.

Необходимо внести существенные изменения и дополнения в нормативные акты о госслужбе, причем предусмотреть следующее:

- Прием на службу должен быть регламентирован, минимизирована возможность свободы усмотрения администрации.

- Процедура аттестации служащего должна быть регламентирована, порядок проведения и критерии аттестации – конкретизированы, минимизирована свобода усмотрения аттестационной комиссии.

- Ограничения, связанные с поступлением на службу и связанные с осуществлением должностных полномочий должны быть четко прописаны. В частности необходимо предусмотреть ограничения госслужащему после увольнения на занятие предпринимательской деятельностью или состоять на службе у коммерческих структур в тех отраслях, которые были ему подконтрольны.

- Более детально регламентировать ответственность чиновника, в первую очередь дисциплинарную ответственность (например, создать Дисциплинарный устав госслужбы).

- Законодательно закрепить денежное вознаграждение, которое обеспечивало бы достойный прожиточный уровень; упорядочить систему льгот для госслужащих.

Важнейшей мерой для предупреждения коррупции среди чиновников является разработка и внедрение системы должностной этики госслужащих, основные положения которой закрепляются в Кодексе этики для госслужащих. При этом:

- Этические нормы в госслужбе должны быть четкими и понятными.

- Руководство по этике должно иметься в распоряжении чиновника.

- Служащие должны знать свои права и обязанности при разоблачении случаев коррупции.

- Политическая приверженность морали должна содействовать этическому поведению на госслужбе.

- Процесс принятия решений должен быть прозрачным и находиться под наблюдением.

- Должны существовать четкие руководящие принципы взаимодействия государственного и частного секторов, основанные на ценностях госслужбы.

- Условия, созданные для госслужащих, и кадровая политика должны способствовать нравственному поведению.

- Механизмы подотчетности должны действовать в государственных учреждениях.

Отметим, что в разработке и обсуждении этических кодексов должны принимать участие и структуры гражданского общества.

5. Этот сборник представляет собой продолжение публикаций СПб центра «Стратегия» в рамках антикоррупционной программы [22]. Основная часть книги - это результаты проекта «Гражданское общество за прозрачную власть и против коррупции на Северо-Западе России», выполненного при финансовой помощи Фонда в поддержку демократии (США). Проект осуществлен в Санкт-Петербурге, Новгородской, Вологодской и Калининградской областях в 2003-2004гг. В ходе проекта в регионах анализировались три процесса: законодательный, электоральный и бюджетный на предмет коррупционных проявлений и методов противодействия им. Анализу подвергались нормативные акты и реальная практика. Приведем здесь некоторые новые результаты.

Петербург

Можно говорить о прямой покупке результатов на выборах депутатов органов местного самоуправления. Город разделен на 111 муниципальных образований (МО). Средняя численность населения МО – примерно 35 – 40 тысяч человек. На выборы приходит 5-10% избирателей, что составляет 2.500 – 5.000 человек. В каждом округе в среднем на 1 депутатское кресло претендуют 6 – 10 кандидатов. Не сложно подсчитать, что победитель должен получить примерно 750 голосов (на самом деле, на практике это число не превышает 500 голосов). Заинтересованное лицо (кандидат или тот, кто его спонсирует) приводит на избирательные участки необходимое число людей, как правило их собирают около пивных точек, платит каждому от 50 до 150 рублей за голосование за нужного кандидата (либо используется технология «карусель»: первый избиратель выносит чистый бюллетень, который нужным образом заполняет заказчик, передает второму избирателю, который опускает заполненный бюллетень и выносит чистый и т.д.). Мандат депутата муниципального совета, т.о., стоит в среднем 50.000 рублей или 1.500 долларов США. Сумма вполне приемлемая, она меньше средних затрат на муниципальную избирательную кампанию. Можно подсчитать также, сколько будет стоить покупка всего муниципального совета: в совете не более 20 человек, т.о., необходимо провести 11 своих депутатов, затратив чуть более 15.000 долларов. В

самом скором времени (при первом же утверждении муниципального бюджета) эти траты с лихвой окупятся.

Деятельность самих муниципальных советов также далека от идеала. В Приложении 2 дано представление районной прокуратуры, в котором в частности указано на такую практику муниципального совета, как передача полномочий по исполнению бюджета его председателю. [23]

Вологодская область

Оказаться святее папы. Пословица вполне применима к вологодским законодателям: вместо 5% барьера для прохождения политических партий в региональный парламент введен областным законом (инициаторы – региональное отделение партии «Единая Россия») 8% барьер. Данная норма не соответствует федеральному закону, дает явное преимущество партии власти (сегодня – это «Единая Россия»). Кроме того, при таком подходе возрастает опасность торговли местами в партийном списке правящей партии, что может привести (фактически приводит) к проникновению криминальных элементов в представительные органы государственной власти [24].

Интересная ситуация в Вологодской области наблюдается во взаимоотношениях власти и СМИ. В региональном законодательстве очень не четко определены нормы, регулирующие финансовую поддержку СМИ со стороны органов власти. В результате власти поддерживают кого хотят и как хотят. Они выбирают те газеты и те телевизионные программы, которые с их точки зрения лояльны и которые стоит поддержать (типичное проявление медийного АР). Как следствие, в области не осталось независимых СМИ [25].

Крайне любопытный факт использования организационного АР: в области к 8 марта 2003г. помилованы Президентом 4 преступницы, однако, указ об их помиловании готовился с нарушениями законодательства, в тайне от комиссии по помилованию и в соответствии с планами, спущенными сверху региональному Управлению исполнения наказаний [26].

Калининградская область

Особенности региона связаны с его географическим положением – область представляет собой приграничную территорию, эксклав. Как следствие, наибольших масштабов коррупция достигает в таможенной службе и связана с пересечением границы людей и товаров. Региональные

эксперты утверждают, что 80% региональной экономики – это теневая экономика, которая просто не может существовать без коррупции [27].

Интересные формы приобрела коррупция в правоохранительных органах. В сельской местности милиционер берет взятки, все знают об этом и жители, и власти. Однако, доказать факт взяточничества практически невозможно, поскольку жители зависят от милиционера, связаны родственными и иными узами.

50% председателей избирательных комиссий области являются муниципальными служащими, сильно зависят от своих начальников, т.е. подвержены мощному воздействию институционального АР.

В 2002г. был принят закон об обязанности региональных органов исполнительной власти предоставлять информацию по требованию граждан [28]. Закон был разработан экспертами ТИ-Р и регулировал право граждан на информацию и на доступ к ней. Похожие законы имеются в большинстве субъектов федерации, однако они не работают, поскольку не прописан механизм их реализации. Принятый закон выгодно отличается от всех остальных: в нем детально, по шагам прописана последовательность действий гражданина, запрашивающего информацию, определены санкции к чиновнику, не предоставляющему требуемую информацию. Закон работает уже более года, к сожалению приходится констатировать о слабой востребованности данного закона: число обращений граждан возросло лишь на 15%.

Новгородская область

Редкий пример прозрачности власти и эффективного общественного участия можно привести для Новгородской области. Сформирована и реально работает Общественная палата при губернаторе: орган, состоящий из 72 НКО и политических партий. На регулярных открытых заседаниях (принять участие может любой человек), повестка дня которых формируется на предыдущем заседании, обсуждаются вопросы, волнующие общественность области: региональный бюджет, программы социально-экономического развития; проводится общественная экспертиза готовящихся нормативных актов. Палата принимает рекомендации, которые учитываются властями. На большинстве заседаний присутствует губернатор области. Вместе с тем, следует отметить, что состав палаты определяет лично губернатор, что также является примером институционального АР.

В области подготовлен проект закона, аналогичный калининградскому, об обязанности чиновников предоставлять гражданам информацию. Проект разрабатывали эксперты из ТИ-Р, и есть надежда, что весной 2004г. закон будет принят, поскольку и представительная и исполнительная ветви власти участвовали в его обсуждении [29].

Довольно интересный факт “грязных” избирательных технологий, которые мы относим к проявлениям коррупции на выборах: в регионе фактически сформирован институт штатных подставных кандидатов, не имеющих целью победить, профессионально зарабатывающих на продвижении сведений, негативно влияющих на имидж реальных претендентов на победу [30].

* * *

Книга состоит из трех частей: первая – новые формы коррупции: в ней рассказывается о новых коррупционных проявлениях, выявленных в ходе проекта; вторая – вести из регионов: она посвящена результатам анализа ситуации и законодательства о бюджете и выборах в регионах проекта, третья – публичная политика – главный инструмент противодействия коррупции: как власти и НКО противостоят коррупции. При этом во второй части собраны материалы из регионов проекта (Новгород, Вологда, Калининград), география первой части – СПб, Москва, Ростов-на-Дону, третьей – СПб, Москва, Псков, Мурманск, все материалы касаются периода 2002-2004гг.

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

2. Пресс-релиз ТИ-Р от 14.05.02, где приведены индексы взяточдателей 21 страны за 2002г., пресс-релиз ТИ-Р от 9.10.02, где приведены Индексы восприятия коррупции (ИВК) 102 стран за 2002г., совместный пресс-релиз Фонда ИНДЕМ и ТИ-Р от 9.10.02, где приведены региональные индексы коррупции. См. также www.transparency.org.ru.

3. Мелешко Н.П. Некоторые проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией в свете защиты прав человека. В кн: Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М.: Юрист, 2001.

4. Каблова Н.А., Хабибрахманов О.И., Чиков П.В. Коррупция в милиции Татарстана. Причины. Масштаб. Схемы. – Казань: Правозащитный Центр г.Казани, 2003.

5. Компромат./ Российская газета. 3 августа 1999г.
Мнение граждан о коррумпированности судов отражено в статье В.Л.Римского «Судебная система реально неспособна защитить права граждан» настоящего сборника.
6. 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.
7. См. Приложение 1 настоящего сборника.
8. А.Б.Вороцова, В.Б.Звоновский. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса. Полис, №6, 2003, с.114.
9. А.Чуклинов. Административный ресурс: подходы к пониманию, сферы реализации, способы проявления. М., 2004.
10. А.Б.Воронцова, В.Б.Звоновский. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса. Полис №6, 2003.
11. Г.А.Сатаров. Диагностика российской коррупции: Социологический анализ. (Краткое резюме доклада). М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.
12. Там же.
13. С.И.Гинзбург. Борьба с коррупцией: система противодействия на региональном уровне. См. статью в настоящем сборнике.
14. А.Чуклинов. Административный ресурс: подходы к пониманию, сферы реализации, формы проявления, М.:, 2004.
15. Ю.И.Вдовин. Южно-Корейская антикоррупционная система OPEN. См. статью в настоящем сборнике.
16. Прозрачности и общественному участию посвящены также следующие публикации СПб центра «Стратегия». Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России/Под ред. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2002; Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии/Под ред. Т.И.Виноградовой, СПб.: Норма, 2002.
17. Публичной политике посвящен сборник «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт: Сб. статей/Под ред. А.Ю.Сунгурова, СПб.: Норма, 2002.
18. С.В.Бондаренко. Социальный контроль в информационном обществе (как государство и коммерческие структуры собирают персональную информацию о гражданах). См. статью в настоящем сборнике.

19. В.Л.Римский. Общественная экспертиза как институт демократии. См. статью в настоящем сборнике.
20. Н.В.Хлебникова. Бюджет – тема для информационной кампании. См. статью в настоящем сборнике.
21. Предупреждение коррупции: что может общество/Под ред. М.Б.Горного СПб.: Норма, 2003.
22. Коррупция и борьба с ней: роль законодательства/Под ред. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2000. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества/Под ред. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2000. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции/Под ред. А.Ю.Сунгурова, СПб.: Норма, 2000. Гражданское общество против коррупции в России/Под ред. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2002. Выборы в Российской Федерации/Под ред. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2002. Предупреждение коррупции: что может общество/Под ред.. М.Б.Горного, СПб.: Норма, 2003.
23. См. Приложение 2 настоящего сборника.
24. А.Н.Лукичев, С.Ф.Птухин. Коррупция в избирательном процессе на примерах избирательных кампаний в Вологодской области. См. статью в настоящем сборнике.
25. Е.А.Марков. Взаимодействие органов власти и СМИ (опыт Вологодской области). См. статью в настоящем сборнике.
26. Г.В.Судаков. От имени Президента по воле чиновника. См. статью в настоящем сборнике.
27. В.А.Багалин. Коррупция в электоральном процессе. Региональнвя специфика. См. статью в настоящем сборнике.
28. Гражданин имеет право знать. Как создавался Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области»/Под ред. Е.А.Панфиловой. М.: НП «Прав-Издат», 2003.
29. О новгородском проекте закона см. Станислав Шевердяев. Новгородский законопроект о доступе к информации. В кн. «Реализация конституционного права на информацию в современной России», стенографический отчет международной конференции, СПб., 2003.
39. И.В.Верходанов. О некоторых признаках коррупции в электоральном процессе на территории Новгородской области См. статью. В настоящем сборнике.