



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

В. Бондарь

Общество против коррупции

Электронный ресурс

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

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

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

Вадим Бондарь

Общество ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Муниципальные программы
противодействия коррупции

Московская школа
политических исследований
2008

Дизайн обложки *Анны Хохловой*

Книга издана при поддержке Шведского агентства по международному сотрудничеству для развития, Института «Открытое общество» и группы компаний «Рольф»

Бондарь В.

Б 81 **Общество против коррупции. Муниципальные программы противодействия коррупции.** — М.: Московская школа политических исследований. — 2008. — 248 с.

В российской действительности, отраженной в том числе в судебной статистике, коррупция сопровождает нас всюду — от роддома до кладбища. Должно ли общество свыкнуться с коррупцией как с неизбежным злом? Может ли общественная система функционировать без взяток и подношений как платы за эффективность чиновничьего аппарата? К чему приведет бездействие в отношении прогрессирующей коррупции? Можно ли ощутимо снизить ее уровень и какие меры для этого нужны? Признанный специалист в вопросах местного самоуправления Вадим Бондарь строит свой анализ социально-экономических, правовых и нравственных проблем коррупции, основываясь на обширном материале судебной практики, на примерах российского и зарубежного опыта создания и реализации антикоррупционных программ, а также на собственных социологических исследованиях, выполненных в 2007–2008 годах. Книга представляет собой важный информационный и методологический ресурс особенно для тех энтузиастов, которые возьмутся за реализацию программы противодействия коррупции на местном уровне.

ББК 66.3(2Рос)3

Оглавление

Предисловие С.П. Кушниренко	5
Введение	10
1. Время настало	13
2. Мораль молчит	18
3. Коррупция как антисистема	25
4. С системным явлением нужно бороться системно	34
4.1. Противодействие коррупции в рамках общих программ по борьбе с преступностью	35
4.2. Противодействие коррупции в рамках административной реформы	39
4.3. Комплексное противодействие коррупции	44
5. Местное сообщество против коррупции	54
6. Этапы и принципы разработки программы	60
7. Диагностика	62
7.1. Методы диагностики	63
7.2. Классификация коррупционных проявлений	65
8. Выявление коррупционных зон	74
8.1. Специфика коррупционных преступлений в различных сферах	93
9. Направления противодействия коррупции	105
10. Хирургия	108
10.1. Цели силовых методов противодействия	108
10.2. Ограничения метода	113
10.3. На страх и на совесть	121
10.4. Приоритеты силового противодействия коррупции ..	124
10.5. Информационная кампания	129
10.6. Система взаимодействия граждан с правоохранительными органами	136
10.7. Прямые линии и телефоны доверия	140

11. Терапия	146
11.1. Особенности бюрократической системы управления . .	147
11.2. Регламентация действий чиновников	149
11.3. Тендеры и конкурсы	151
11.4. Ограничение контактов чиновников с гражданами . . .	162
11.5. Системы контроля за деятельностью бюрократии	168
11.6. Обеспечение прозрачности деятельности исполнительной власти	175
11.7. Совершенствование морального климата муниципальной службы	185
11.8. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов . .	193
11.9. Муниципальная кадровая политика	198
11.10. Ограничения метода. Честность и эффективность — поиск баланса	210
12. Иммуитет	213
12.1. Создавать обратные связи	213
12.2. Восстановить нормы морали	225
12.3. Уменьшение сферы влияния чиновников	239
13. Механизм реализации и контроль за исполнением программы противодействия коррупции	243
14. Масштаб задач	245
15. Будущее рождается сегодня	247

Предисловие

Противодействие коррупции — одна из самых популярных тем, обсуждаемых сегодня на различных уровнях: в высших государственных сферах, между главами государств и правительств, во всех национальных ведомствах, в средствах массовой информации, в частных разговорах. Новый всплеск интереса объясняется теми переменами, которые произошли в последние годы и заставили всерьез обратиться к вечной теме. Толчком явилась ратификация Россией ряда международных правовых актов: Палермской конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.)*, Конвенции ООН против коррупции (2003 г.)**, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173, 1999 г.)***. Стало очевидным проявление политической воли сделать реальные шаги по обузданию этого явления, обсуждая и осуждая которое каждый имеет в виду собственное представление. Большим достижением будет являться уже само определение понятия коррупции, которого до сих пор нет в российском законодательстве, хотя попытки такие делались уже неоднократно, в частности при разработке модельного уголовного кодекса стран СНГ и модельного закона об ответ-

* Ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 26.04.2004 г. № 26-ФЗ, вступила в силу для России 25.06.2004 г. Именно этим международным правовым актом впервые коррупция отнесена к разряду транснациональных организованных преступлений (ст. 8 Конвенции).

** Ратифицирована Россией с заявлениями Федеральным законом от 8.03.2006 г. № 40-ФЗ.

*** Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ, вступила в силу для России 01.02.2007 г.

ственности за коррупцию, в проекте Закона РФ “О борьбе с коррупцией”.

Под коррупцией предлагалось понимать общественно опасное явление, выражающееся в использовании лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего официального положения и связанных с ним возможностей для противоправного получения материальных и любых иных благ и преимуществ в личных и групповых интересах. При этом в стороне оставалось осознание коррупции как явления не только преступного, но социально-правового.

Попытки осмыслить и определить понятие коррупции не прекращаются, о чем свидетельствуют многочисленные научные разработки, публикации, конференции, семинары, в том числе и международные, проводимые на самых разных уровнях: правительственных, органов правопорядка, научных, общественных организаций. Это еще раз подчеркивает остроту проблемы и заинтересованность в ее решении со стороны всех государств, народов, организаций и прежде всего гражданского общества.

Коррупция как злоупотребление властью в интересах определенных лиц, групп или организаций с целью получения чиновником личных выгод представляет собой разложение власти, она разрушает государственный аппарат и наносит вред нравственным устоям общества. Последствия коррупции для общества и государства катастрофичны: сдерживание коррупционными процессами развития экономических отношений ведет к политической дестабилизации, к деградации общественной инфраструктуры, систем образования, здравоохранения и многих других сфер жизнеобеспечения общества; расширяется теневая экономика, в результате чего уменьшаются налоговые поступления и обедняется бюджет страны, утрачиваются финансовые рычаги управления экономикой; нарушаются законы свободного рынка — в результате подкупа чиновников при решении различных вопросов экономического и хозяйственного характера побеждают не конкурентоспособные хозяйствующие субъекты, а те, кто имеет связи и подходы к чиновникам, разоряются мелкие и средние предприниматели (эксперты утверждают, что почти половина доходов предпринимателей уходит на взятки в различных фор-

мах); повышаются цены на товары, работы, услуги в результате включения в них расходов на подкуп; дискредитируются правовые устои общества, у граждан возникает ощущение незащитности, разочарования, утрачивается доверие к власти, усиливается социальная напряженность; и, наконец, падает престиж страны на международной арене.

Историко-правовые исследования показывают, что коррупция существовала всегда, однако ее масштаб в различных государствах на разных исторических этапах различен. В странах с развитыми правовой системой, демократическими институтами, формами общественного контроля за деятельностью исполнительной власти коррупцию удастся держать под контролем, хотя от мздоимства не свободны и общества с высоким правовым сознанием и нравственной культурой.

Важно подчеркнуть, что коррупция — это явление двустороннее: получать выгоды и брать взятки мздоимцы будут до тех пор, пока им будут их давать. Взятка это социальная форма добровольного унижения. В связи с этим на передний план должны выдвигаться воспитательные меры. По мудрому замечанию М.А. Булгакова, высказанному устами его литературного героя профессора Преображенского, «разруха не в клозетах, а в головах». Вот почему представляются такими своевременными и необходимыми разработка и внедрение в жизнь комплексных программ противодействия коррупции на всех уровнях, начиная с местного самоуправления. Ожидание государственной программы, утвержденной федеральным законодательством, с указаниями, как действовать, какими силами и средствами, только затягивает процессы активизации антикоррупционной борьбы. Начинать нужно здесь и сейчас, имеющимися силами и средствами, которыми располагают муниципальные органы, общественные организации, конкретные люди. Пусть силы не велики, но уже одно только осознание необходимости действовать и решимость улучшить свою жизнь и жизнь будущих поколений значит очень много для того, чтобы начать ликвидировать «разруху в головах». Вот поэтому так своевременна и необходима книга, которую читатель держит в руках. В. Бондарь, в прошлом депутат Тюменской городской думы, позже — депутат Государственной думы РФ третьего созыва, активный член комитета по

местному самоуправлению, в настоящее время — директор Межотраслевого института коммунальных стратегий, много лет занимается оказанием помощи муниципалитетам и общественным организациям, которые готовы не на словах, а на деле противостоять коррупции, чтобы завоевать доверие своих граждан, улучшить качество их жизни, вернуть каждому достоинство, веру в демократические идеалы и свои силы. Автор знаком с ситуациями во многих регионах России, знает о проблемах от действующих лиц, изучил практику успешного противодействия коррупции за рубежом. Накопленный опыт и знания нашли выход в этой книге.

Предлагаемый читателю труд выгодно отличается от других изданий тем, что автор доступно, многосторонне и профессионально раскрывает проблемы противодействия коррупции, рассматривая ее как целую антисистему, а не частное явление. Особая заслуга В. Бондаря в том, что он предлагает системный подход к противодействию коррупции, что исключает односторонность в применении средств и ориентацию исключительно на репрессивные меры (которые, как показывает история, не давали и не дают действенного результата) или на увещевания должностных лиц прекратить аморальное поведение («потому что все равно ничего не получится», как сетуют участники интернет-форумов). Автор не только указывает на конкретные коррупциогенные сферы деятельности муниципалитетов, но и дает конкретные рекомендации по их «обезвреживанию» различными силами и средствами. В результате становится очевидным, что действенная эффективная программа борьбы с коррупцией на муниципальном уровне может быть только комплексной и реализовываться одновременно на различных социально-экономических и политических уровнях: имея единую цель, решать разные задачи. Меры противодействия должны быть направлены не только на пресечение ее криминальных последствий, но в первую очередь они должны быть нацелены на реальное ограничение масштабов криминальной теневой экономической деятельности, обуславливающей существование коррупции.

Подход к коррупции как социально-негативному явлению предполагает соответствующую стратегию противодействия ей, главным направлением которой является воздействие на фак-

торы, ее порождающие. Поэтому помимо действий, направленных на выявление и пресечение криминальных проявлений коррупции, необходимо осуществлять программу действий по уменьшению масштабов коррупционных деяний.

Эффективность противодействия коррупции в значительной степени определяется набором средств и способов воздействия на нее как на социальное явление. Непродуманное, эпизодическое, недостаточно обеспеченное материально-техническими ресурсами воздействие на детерминанты коррупции может дать лишь мнимую результативность, создать видимость позитивных результатов. При подобном воздействии коррупция способна приобрести новые формы, адаптированные к изменившимся условиям. Вот почему важно системное воздействие на условия существования коррупции. В связи с этим неопределимы рекомендации автора по оценке задач, ресурсов, выбору направлений противодействия мздоимству.

Залог успеха при разработке муниципальных программ в их комплексности. С позиции политики — это ясно выраженная политическая воля муниципальных должностных лиц и согласие самим стать объектом проверок; с позиции экономики — это определение сфер деятельности органов местного самоуправления и четкое регулирование экономических отношений без передачи должностным лицам права принятия решений по собственному усмотрению; с позиции права — совершенствование нормотворческой деятельности; с позиции нравственности — восстановление деградировавших элементов системы морально-этических ценностей общества; формирование на этой основе общественного осуждения коррупции.

Эта книга не инструкция по искоренению коррупции, но, безусловно, полезна тем, кто верит в будущее без продажных чиновников и хочет участвовать в его созидании.

С.П. Кушниренко,

кандидат юридических наук, старший советник юстиции,
доцент Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Введение

Россия меняется на глазах. Экономическая стабилизация имеет важное следствие: мы начали думать о будущем. Российские муниципалитеты планируют долгосрочные бюджеты, заботятся об инвестиционной привлекательности, создают стратегические планы социально-экономического развития. Однако детальный анализ практики муниципального планирования показывает — созданные в здании администрации картины счастливого будущего зачастую не известны жителям, жителями не разделяются и на себя не «примеряются». Бывая в различных российских городах и всяях, автору доводилось обсуждать с местными депутатами и главами эту проблему, выяснять, отчего люди не желают участвовать в самоуправлении, не желают обсуждать местные проблемы на общественных слушаниях и даже не желают ходить на выборы. Все признают наличие проблемы отчуждения: люди сами по себе, власть сама по себе. Власти заботятся о бюджетниках, о социально незащищенных слоях населения, прислушиваются к представителям мелкого, среднего и крупного бизнеса и даже к иностранным инвесторам, но при этом они могут полностью игнорировать (осознанно или неосознанно) многие насущные интересы жителей. Демонстрация в защиту вырубаемого городского сквера, упорство жителей частного сектора, не желающих выселяться из своих домов при разворачивании строительства, или требование сохранить закрывающуюся школу может привести начальников в состояние негодования, а уж критика в средствах массовой информации вообще воспринимается как предательство. Отчего не работают механизмы согласования интересов? Отчего граждане не участвуют в самоуправлении и не верят в искренность намерений властей? Многочисленные социологи-

ческие исследования дают однозначный ответ: люди не видят смысла в своем участии, так как уверены, что многие чиновники руководствуются не общественными, а личными интересами (которые, кстати, легко сочетаются с модернистскими планами). Люди уверены, что бал правит коррупция. Следствие коррупции — недоверие общественным институтам, отстраненность, отсутствие гражданского контроля. Обратное следствие — еще большая коррупция.

Ситуация усугубляется сложностями, связанными с проведением муниципальной реформы. Плюс экономическая стабилизация сама по себе есть фактор усиления коррупции: выросшие бюджеты и объемы муниципальных расходов увеличивают соблазны для чиновников. Еще одна сложность — периодически начинающиеся «сверху» кампании по борьбе с коррупцией воспринимаются обществом неоднозначно, поскольку часто встречаются «перегибы», когда наказываются руководители, нарушившие формальные правила с благими намерениями («инициатива наказуема»).

Проехав по России с серией семинаров*, посвященных проблеме противодействия коррупции на местном уровне, в которых принимали участие местные чиновники, депутаты, общественники, представители силовых органов, автор вместе с коллегами — специалистами по уголовному и муниципальному праву убедился, что с коррупцией не справятся по отдельности ни чиновники (даже самые честные), ни силовики; с коррупцией может справиться только само общество. Необходимо создавать осознанные, просчитанные и обеспеченные механизмы реализации программы противодействия коррупции — в первую очередь на местном уровне. Так появилась мысль о книге.

В тексте книги использованы данные исследований и обобщений, выполненных автором или с участием автора:

* Семинары «Противодействие коррупции на муниципальном уровне» были организованы АВА/СЕЕЛ (Американская ассоциация юристов/Программа правовых инициатив для стран Центральной Европы и Евразии) в каждом из федеральных округов РФ в 2005-2007 годах, этой же ассоциацией организовано масштабное социологическое исследование, упоминаемое далее.

упоминаемые данные социологических исследований (если не оговорен иной источник) взяты из отчета АВА/СЕЕЛІ «Отношение граждан к проблеме коррупции и мерам по ее предотвращению» 2007 года; примеры коррупционных дел — из мониторинга российской прессы, ведущегося Межотраслевым институтом коммунальных стратегий; показатели деятельности силовых органов — обобщенные данные официальных сообщений пресс-служб прокуратуры и МВД.

Большинство наших друзей, знакомых и родственников — честные люди. Так отчего же мы поддаемся ситуации и признаем над собой власть людей недобросовестных? Почему люди кристально честные считаются чужаками, а воры — нормальными прагматиками?

Давайте менять ситуацию. Для равнодушных — эта книга.

1. Время настало

Очевидно, что общество признало необходимость системной борьбы с коррупцией. Об этом свидетельствуют многочисленные упоминания проблемы в речах политических деятелей разного ранга — от сельских депутатов до президента.

Конечно, политические заявления о необходимости борьбы с коррупцией делались ранее многократно, были попытки подкрепить эти заявления реальными мерами. Например, первый президент РФ Б.Н. Ельцин еще в апреле 1992 года подписал Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», которым предусматривалось введение системы аттестации, обязательные декларации для госслужащих и запрет на совмещение госслужбы с коммерческой деятельностью. В указе говорилось: «Коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ». В 1997 году в целях «пресечения злоупотреблений государственных служащих своим служебным положением» Б.Н. Ельцин подписывает Указ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», которым были утверждены правила организации торгов на закупку товаров, работ и услуг.

Сменивший Б.Н. Ельцина на посту президента России В.В. Путин уже 10 января 2000 года (можно сказать — в первый рабочий день в качестве главы государства!) своим указом утверждает новую редакцию «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», в которой вопросам

противодействия коррупции уделяется значительное внимание: «...борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер... Требуется консолидация усилий, направленных на борьбу с преступностью и коррупцией. Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств». В развитие этих идей В.В. Путин создает Совет по борьбе с коррупцией при Президенте РФ (ноябрь 2003), а позже взамен Совета — межведомственную рабочую группу для подготовки предложений по реализации в законодательстве РФ Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (февраль 2007).

Третий президент РФ Д.А. Медведев обозначил противодействие коррупции как один из своих приоритетов еще в ходе избирательной кампании: «Мы должны дать бой, причем настоящей бой, самой тяжелой болезни, поразившей наше общество, коррупции. Должен в особом порядке быть разработан и реализован национальный план по борьбе с коррупцией». И в первые дни президентства (май 2008 г.) он подписывает указ о создании Совета по противодействию коррупции, заявляя при этом: «Коррупция превратилась в системную проблему, и этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ»*. Утвержденный в июле Национальный план противодействия коррупции включает меры по законодательному обеспечению этой работы, по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению в целом. В октябре 2008 года в Государственную думу внесен пакет антикоррупционных законопроектов, которыми предусмотрено предоставление дополнительных сведений о доходах и имуществе государственных и муниципальных служащих, установление контроля за имущественным положением некоторых должностных лиц, введение

* Д. Медведев. Вступительное слово на совещании по проблемам противодействия коррупции 19.5.2008, www.kremlin.ru

мер уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, исполняющими управленческие функции в негосударственных организациях, введение административной ответственности юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица и др. В проекте базового закона «О противодействии коррупции» даются определения понятий «коррупция», «противодействие коррупции», «конфликт интересов», дано описание порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Жизнь показывает, однако, что реализация политических заявлений и эффективность предлагаемых мер противодействия коррупции зависит не только от действий властей, но также от степени развития экономики страны и гражданской зрелости общества. Стабилизация экономической ситуации, рост доходов населения, создание в целом необходимой законодательной базы позволяют предположить, что обстановка изменилась и теперь антикоррупционная политика будет более эффективной. Поддержат ли эту политику российские граждане? Нет сомнений, **осознание необходимости противодействия коррупции это не только позиция политической элиты, это отношение общества в целом.** На вопрос, «нужно ли бороться с коррупцией?», в среднем около 65% опрошенных (от 52 до 77% в разных регионах) отвечают: да*. Однако при этом мы наблюдаем парадоксальное противоречие в общественном сознании. Признавая необходимость противодействия коррупции, многие (очень многие!) готовы давать взятки, считают это вполне нормальным явлением и оправдывают свою позицию соответствующими философскими построениями.

Многочисленные социологические опросы, проводимые в российских регионах, фиксируют, что **в коррупционные отношения вовлечено значительное число граждан.** Например, «практически каждый житель Ростова, по данным Института политических и медиаметрических исследований, сталкивается в своей жизни с фактами коррупции. ...Согласно результатам социологического исследования, проведенного сотрудни-

* Здесь и далее используются данные из отчета «Отношение граждан к проблеме коррупции и мерам по ее предотвращению». АВА/СЕЕЛ, М., 2007, если не оговорено иное.

ками института в 8 муниципальных районах Ростова, у 50,4% респондентов хотя бы раз в жизни вымогали взятку. 49% опрошенных давали взятку по своей собственной инициативе, а 8,9% респондентов сами хотя бы раз вымогали взятку*.

В различных регионах от 56 до 81% российских семей вынуждены были давать взятки. При этом от 5 до 38% тех, кто взятку не давал, заявили, что для них «это было слишком дорого». В среднем 59% опрошенных согласны дать взятку, чтобы ускорить решение вопроса, оформление документа в обмен на очередь, четко проявив готовность нарушить закон.

Такая обстановка, когда значительная часть общества относится к взяточничеству лояльно, свидетельствует о низкой эффективности действий властей по обузданию коррупции. По официальным данным, в Российской Федерации только за январь — октябрь 2007 года было выявлено свыше 37 тысяч преступлений коррупционного характера, в том числе более 10,5 тысячи случаев взяточничества и 1,7 тысячи коммерческого подкупа. К уголовной ответственности по такого рода преступлениям было привлечено свыше 8,5 тысячи человек**.

По индексу восприятия коррупции, который фиксируется авторитетной международной организацией Транспаренси Интернейшнл, Россия занимает в 2008 году 147 место (в 2007 году — 143 место, всего в рейтинге 180 стран), находясь на одной строчке с Сирией, Бангладеш и Кенией.

Масштаб проблемы подтверждается не только уровнем коррупции, но и уровнем ее укорененности. Около двух третей дававших взятки (в среднем) знали заранее, что без взятки не обойтись, более 60% взяткодателей также заявляют, что величина взятки была им ясна заранее, что говорит о вполне **сформировавшейся коррупционной системе.**

В некоторых российских регионах существуют в настоящее время даже тарифы на взятки, которые индексируются в зависимости от инфляции(!): «В строительной отрасли все, что касается проверки, согласования документов на муници-

* Югмедиа, 17.08.07.

** Информационный бюллетень МИД от 22.11.07; Сообщение пресс-службы МВД, 28.11.2007.

пальном уровне, подорожало с января по октябрь 2007 года в среднем в 2,5 раза», — рассказывает топ-менеджер крупной столичной строительной компании. Он назвал суммы взяток, которые давались в октябре 2007 года: согласование «по мелочи» с любым районным инспектором — около 10 000 рублей, согласование незначительных вопросов с чиновником муниципального уровня — от 50 000 рублей до 100 000 рублей, согласование серьезных вопросов (например, таких как перенос коммуникаций) — от 500 000 рублей и выше»*.

Учитывая широкую распространенность взяточничества, многие россияне прогнозируют дальнейшее ухудшение ситуации: более 70% граждан считают, что в ближайшие три-четыре года уровень коррупции вырастет.

* Rb.ru 30.10.2007.

2. Мораль молчит

Чтобы понять причины отмеченной нами двойственности восприятия коррупции, попробуем разобраться в используемых терминах. Что означает слово «коррупция», как понимают его российские граждане?

Проведите простой эксперимент, спросите знакомых, что такое коррупция в их понимании? В ответ вы услышите: «продажные чиновники», «когда чиновники берут взятки», «использование власти в целях личной выгоды». Такое понимание соответствует смыслам, которые вытекают из словарных определений: «коррупция — продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц, государственных чиновников» (Словарь иностранных слов); «подкуп, соблазнение, развращение взятками должностных лиц» (Толковый словарь русского языка Ушакова), «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей» (Словарь русского языка Ожегова). Отметим при этом, что во многих словарях слово «коррупция» отсутствует, так как оно появилось в русском языке сравнительно недавно.

В европейских языках термин «коррупция» имеет, однако, другой оттенок. Например, его современное значение в итальянском языке (слово «коррупция» латинского происхождения): **corruzione** порча, разложение, гниение; развращенность, испорченность; подкуп (*corruzione di pubblico ufficiale — подкуп должностного лица*); развращение, совращение (*corruzione di minorenni — совращение малолетних*).

Такой же смысл (распад, разложение) несет это слово и в английском языке: **corruption** — порча, гниение, распад, разложение, упадок; порочность, развращенность (*моральное раз-*

ложение); изменение, искажение (*информации, текста*); развращение; разлагающий фактор.

Соответствующую смысловую нагрузку несет в английском языке глагол **corrupt**: развращать, разлагать; разлагаться (*о человеке, обществе, государстве и т. п.*); подкупать, давать взятку; гноить, портить (*мясо, фрукты, другие органические вещества*); гнить, разлагаться (*об органических веществах*); искажать (*язык, текст и т. п.*).

Как видим, термин «коррупция» имеет в иностранных языках более широкий смысл, чем в современном русском языке, чем отчасти и объясняется существование в нашей юридической практике и общественном восприятии двух подходов к ее определению — в широком и узком значении.

Коррупция в широком понимании трактуется обычно как злоупотребление служебным положением в корыстных интересах, подрывающее авторитет публичной власти: назначение на нужные должности «своих» людей, взаимные услуги («блат»), подарки и другие проявления труднодоказуемой системной коррупции.

Коррупция же в узком смысле рассматривается как *неправомерное* получение выгод лицами, находящимися на публичной службе, в обмен на действие (бездействие) в интересах каких-либо групп или лиц. Такое понимание термина заострено на отношении между чиновником и его «клиентом», при этом работодатель чиновника (общество, органы власти) в определении фактически исчезает (растворяется в слове «неправомерное»). Определение коррупции в узком смысле более инструментально, его легче применять в целях выявления и наказания мздоимцев, однако при этом за рамками определения остается множество фактов и действий, явно имеющих коррупционную природу.

Первое определение имеет характер нравственной оценки (подрыв авторитета власти, употребление власти во зло), второе — лишь констатирует неправомерность некоего факта обмена между покупателем и продавцом услуги.

Судя по всему, аналогичные трудности с идентификацией проблемы и с переводом термина «коррупция» испытывают и китайские юристы.

Анализируя развитие уголовного законодательства КНР, можно обнаружить, что налицо интенсивное выхолащивание смысловой нагрузки традиционного понятия “коррупция” в УК в годы реформ, что, кстати, отмечают и ученые-юристы. Безусловно, это ставит вопрос о правомерности в настоящее время именно такого перевода на русский и западноевропейские языки китайского слова “тань”. Хотя в большинстве словарей, в том числе и юридических, пока существенных изменений не выявлено, но такая тенденция в китайских изданиях на иностранных языках неизбежна.

В 80-90-е гг. на партийном и государственном уровнях все интенсивнее используется термин “фубай”, отсутствующий в УК и который издавна в общественно-политической лексике переводился как “разложение”, “загнивание”. После образования КНР китайские специалисты, переводившие труды В.И. Ленина и И.В. Сталина, регулярно использовали его при характеристике некоторых правящих режимов, отдельных политических лидеров и их сторонников.

В стране существуют как бы два уровня восприятия коррупции: политико-нравственное и уголовно-правовое. На партийно-политических форумах, в документах КПК и средствах массовой информации коррупция в значительной степени отождествляется с разложением, а суды рассматривают дела и выносят приговоры на основе конкретных статей Уголовного кодекса.

Характерен такой эпизод: на 4-м ежегодном собрании Международной ассоциации прокуроров (МАП), проходившем в Пекине в начале сентября 1999 года и посвященном вопросам борьбы с коррупцией и мошенничеством, председатель ПК ВСНП Ли Пэн в своем приветственном слове на церемонии открытия при необходимости неизменно использовал слово “фубай” (разложение). Однако выступавший позднее заместитель генерального прокурора Верховной народной прокуратуры КНР Чжао Дэнцзюй, знакомя участников встречи с успехами правоохранительных органов страны в борьбе с указанным явлением, предпочитал иную лексику — “тань” (коррупция — присвоение) и “хуэйло” (взяточничество).

*Н. Ахметшин, А. Копков.
Коррупция в КНР: “присвоение” или “разложение”?
<http://www.anti-corr.ru/>*

Впрочем, нюансы узкого и широкого понимания термина «коррупция» обсуждаются исключительно специалистами, большинство же граждан России воспринимают это слово, исходя не из юридического или общественного контекста, а предпочитают пользоваться синонимами: взяточничество, мздоимство, продажность, подкуп. При этом характерно, что их глубинные смыслы (если мы обратимся к этимологии), как правило, не носят негативного характера. Например, слово «взятка» в словаре Даля определяется так: *«Взятка — срыв, поборы, приношения, дары, гостинцы, приносы, бакшиши, хабара, магарычи, плата или подарок должностному лицу во избежание стеснений, или подкуп его на незаконное дело. “С нашего брата взятки гладки — не дам ничего”»**. То есть чаще всего все эти синонимы имеют либо нейтральную по происхождению окраску (покупать — продавать — платить, брать — давать — иметь — нести) или положительную (дары, гостинцы, подарок). Магарыч в переводе с арабского означает «угощение после выгодной сделки, расходы, траты, издержки»**. Бакшиш — дословно означает «подарок» в переводе с фарси. Хабара — «выгода, прибыль» — изначально имело смысл «награда принесшему хорошую весть», происходит от турецкого «весть». Слово «мзда» происходит от «мена» (ср. возмездный — безвозмездный), в других языках имеет родственные слова, переводящиеся как «плата», «награда», «приз», «выигрыш»***.

И ничего похожего на «гниение», «порча», «разложение». **Отсутствие подсознательного негативного смысла в термине «коррупция»** — одна из причин того, что в обыденном понимании это слово воспринимается многими российскими гражданами не как разрушение власти, а как взаимоотношения легального или нелегального обмена.

Более половины наших граждан определяют коррупцию как положительное явление (коррупция — это «катализатор для бизнеса», «механизм компенсации плохих законов», «обязательное свойство демократии»), пятая часть считает ее всего

* В.И. Даль. Толковый словарь русского языка. М.: Эксмо-пресс, 2002.

** Н.М. Шанский, В.В. Иванов, Т.В. Шанская. Краткий этимологический словарь русского языка. М.: Просвещение, 1971.

*** М. Фасмер. Этимологический словарь русского языка. - М.: Астрель, АСТ, 2003.

лишь «вредной привычкой общества» (наподобие пьянства или курения), только треть респондентов называет коррупцию «разрушающей общество болезнью».

Самое распространенное заблуждение — признание правомерности, легализации коррупции, когда мздоимство воспринимается как необходимый элемент, приводной ремень в механизме взаимоотношений граждан и власти, источник мотивации для эффективной работы чиновника. «Что плохого? Потребитель оплачивает полученную им услугу, нагрузка на бюджет уменьшается, можно нанять на такую работу компетентных специалистов». Так ли это? Даже не затрагивая вопрос о справедливости распределения общественных ресурсов (которая, конечно же, будет под угрозой в такой ситуации), можно утверждать, что в стратегической перспективе коррупция не создает, а разрушает общественные отношения.

Существуют специальные исследования, доказывающие, что в зависимости от степени развития институциональной среды, от степени соблюдения законодательства о защите собственности, коррупция по-разному влияет на экономику. «В странах с неэффективной системой управления проявляются... значительные позитивные эффекты коррупции: примерно в 20% государств, охваченных нашим исследованием, положительные экономические последствия коррупции по объему составляют более 20% от ограничительных*, а в 12 странах первые даже превышают последние. ...Подобные результаты позволяют предположить: когда коррупция в масштабах страны способствует росту, прямые кампании против нее могут встретить ожесточенное сопротивление и обернуться дорогостоящим противоборством. В этих обстоятельствах более уместной представляется задача фундаментального улучшения государственных институтов**».

Однако «там, где собственность защищается эффективно, главный экономический эффект коррупции носит ограничительный характер... В государствах с наиболее стабильной си-

* Отношение «полезного» для экономики эффекта коррупции в России к «вредному» оценено исследователями в 2007 году в 0,53 (более половины вредного!) - наравне с Угандой.

** Д. Хьюстон. Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике? // *Cato Journal*. 2007, Vol. 27. № 3. <http://www.cato.ru/>

туацией негативные последствия коррупции превышают позитивные в 50–100 раз. В таких случаях масштабные кампании по прямому искоренению коррупции следует считать полезными»*. Несмотря на многочисленные «ляпы» российского законодательства и его «недружественность» по отношению к гражданину, в целом все-таки нельзя говорить о тотальном и фундаментальном противоречии наших законов здравому смыслу и призывать к их преодолению путем взяток и подкупа. Следовательно, **в обстановке укрепления политических институтов и экономической стабилизации можно надеяться на эффективность разумных программ противодействия коррупции.**

Нейтральное отношение к коррупции, признание ее «вредной привычкой» создает питательную среду для ее роста, оправдывая «встраивание» коррупции в социальную систему. Этому способствует, к сожалению, и позиция некоторых ученых: «С точки зрения социолога преступление есть нормальное явление. Нормальное постольку, поскольку оно несводимо к произволу преступника, а обусловлено социальными причинами. Причем эти причины отнюдь не являются свидетельством дефектов социального порядка. Напротив, они коренятся в конструкции этого порядка и являются продолжением его достоинств. А потому являются неискоренимыми и в этом смысле нормальными. А потому и борьба с преступностью может привести лишь к ее ограничению и удержанию в социально приемлемых пределах»**. Такая позиция («стратегия минимизации вреда») часто высказывается на круглых столах и семинарах, посвященных противодействию коррупции, и требует однозначного ответа. Легко доказать, что преступность не есть норма («норма — 1. Узаконенное постановление, признанный обязательным порядок. 2. Установленная мера, средняя величина чего-либо***), а преступление (от слова — переступить!) — всегда нарушение нормы, выход за рамки нормального, общепринятого поведения. Продолжением каких достоинств является в таком случае коррупция, если заметный уровень преступности всегда свидетельствует о «де-

* Там же.

** А. Борисов. Как бороться с нормальным явлением? // *Городское управление*, 2000, № 6, с. 17.

*** С.И. Ожегов. Словарь русского языка. М.: ГИИНС, 1953.

фактах социального порядка»? Известно, что коррупция присуща странам с различным общественным строем, но зависит от уровня развития государственных и общественных институтов, культуры, морали. Говорить о том, что коррупция как явление «обусловлена социальными причинами», разумеется, можно, но ведь каждая взятка это всегда моральный выбор конкретного человека.

Однако мораль молчит, когда размыты общественные ценности. Собственно, проблема и заключается в том, что понятие нормы в нашем обществе сместилось, мы наблюдаем это на самом глубоком — ментальном уровне. В словаре Даля приведено определение мздоимства: «Мздоимствовать — брать подарки, приношения, взятки; быть продажным человеком. *В земле нашей мздоимствуется по обычаю*»*. По обычаю! Этот пример использования слова «обычай» для оправдания коррупции поражает сильнее самых серьезных социологических исследований.

Задача ответственной элиты — не мириться с этим явлением, пытаясь минимизировать вред, а стремиться изменить существующую традицию, **восстановить моральные ценности**, доказать ненормальность коррупции как социального явления.

* В.И. Даль. Толковый словарь русского языка.

3. Коррупция как антисистема

Известно, что отдельные коррупционные цепочки имеют свойство самоорганизовываться в крупные системы. Исследователи проблемы дали названия различным способам укрепления и размножения мздоимства: вертикальная коррупция, горизонтальная, верхушечная, политическая... Взяточники берут на работу подчиненных-пособников, подбирают ключики — подарки начальству, договариваются с клиентами-взяточниками, создают коммерческие структуры для «освоения» бюджетных ресурсов, находят себе «крышу» в правоохранительных органах. Процесс укрупнения и сращивания коррупционных цепочек при отсутствии противодействия им происходит автоматически в любой развивающейся стране. Сошлюсь, в частности, на мнение китайского эксперта: «Преступления становятся коллективными, все более выпуклым становится групповой характер дел, в которых замешаны сеть личных связей и преступный стовор... Лица, подозреваемые в совершении преступлений, зачастую, чтобы чиновники покрывали друг друга, чтобы получать взаимную выгоду, используют метод “защитного зонтика”, входят сверху донизу в преступный стовор, налаживают связи слева и справа»*.

В такой ситуации сложившаяся коррупционная система не позволяет и новому чиновнику остаться в стороне, он тоже вынужден брать взятки.

В 70-е годы прошлого века полиция Гонконга относилась к числу наиболее коррумпированных институтов власти и по сути

* Дун Синьчэн. Об особенностях и причинах современных взяточничества и казнокрадства. // *Закон. Интернет-журнал ассоциации юристов Приморья*. <http://law.vl.ru/>

дела являлась средоточием коррупции в городе. Коррупционеры в департаменте полиции создали собственный нелегальный синдикат для получения доходов от коррупции и так называемая синдикатная коррупция в лице целых групп чиновников, задействованных в процессе сбора и распределения денег, представляла наиболее распространенные формы коррупции в гонконгской полиции. Она была тесно связана с торговцами наркотиками, владельцами игорных и публичных домов, платившими ей за «крышу», собирала деньги через посредников с наркопритонов и наркоторговцев для их передачи чиновникам среднего звена. Старшие по званию полицейские чиновники получали регулярные платежи за то, что якобы не замечали происходящее, а синдикат продолжал успешно работать по тщательно спланированной схеме распределения и управления доходами от коррупции. Полицейские чиновники, кроме того, вымогали деньги у бизнесменов, владельцев чайных домов и уличных продавцов и имели массу прочих нелегальных источников дохода. В целом в полиции сложился и действовал трудно выявляемый феномен огромной значимости: системная коррупция. Коррупция на индивидуальной основе осуждалась организаторами синдиката. В действительности любой, кто действовал независимо, принуждался к тому, чтобы войти в общую организацию. Участники синдиката были хорошими психологами, подвергавшими проверке чувства новых людей, попадавших в эту систему. Подобная проверка принимала различные формы, к примеру, в виде неких сумм денег, попавших им на стол. Если чиновник никому не сообщал об этом, то оказывался «пойманным на крючок» и боялся сообщать о любых случаях коррупции, которые становились ему известны. В Гонконге в ходу были поговорки:

1. «Садись в автобус», то есть если вы приемлете коррупцию, присоединяйтесь к нам.

2. «Беги рядом с автобусом», то есть если вы не приемлете коррупцию, это не имеет значения, главное не вмешивайтесь.

3. «Никогда не стой перед автобусом», то есть если вы попытаетесь сообщить о факте коррупции, то «автобус» собьет вас, и вы действительно пострадаете или вас даже убьют, либо ваш бизнес будет разорен. Так или иначе, мы вас достанем.

Коррупцированная полиция способствовала распространению коррупции в других правительственных органах, создавала

климат недоверия ко всему правительству. Расцвет коррупции в городе поставил под угрозу приток инвестиций в его экономику и торговые связи с зарубежными партнерами, делал невозможным осуществление реформ. Несмотря на все принимаемые администрацией города меры, она продолжала существовать. Это доказывало, что когда коррупция системна, традиционные решения этой проблемы не срабатывают.

М. Омаров. Можно ли успешно бороться с коррупцией? Опыт Гонконга.
<http://www.easttime.ru/>

Преступники не просто используют служебное положение корыстолюбивого чиновника в своих целях, они хотят определять правила игры, когда входят в политику и начинают проводить выгодные им властные решения. Еще раз повторю: сценарий развития коррупционных систем в разных странах похожий. Давид Коэн, генеральный инспектор полиции Израиля: «Организованная преступность все активнее пытается проникнуть в муниципальные органы власти, и если процесс не остановить, то общество разуверится в силе демократической власти и закона»*.

То есть речь в данном случае идет не только (и не столько!) о государственной власти, но и о муниципальной тоже. Именно на муниципальном уровне зарождаются коррупционные системы, вырастая из сложившихся отношений родственного и соседского протекционизма, блата и кумовства. Но, с другой стороны, именно на этом уровне можно построить осознанное противодействие коррупции, вскрывая конфликт интересов взяточника и местного сообщества, а не абстрактного государства. Если учесть, что государственная машина инерционна и влияние простого гражданина на центральную власть заведомо ограничено.

Именно **отчужденность граждан от власти рождает коррупцию**. И начать преодолевать эту отчужденность, на мой взгляд, гораздо легче на местном уровне, так как муниципальная власть доступнее, понятнее конкретному гражданину.

Организованная коррупционная система является сегодня институциональной угрозой для страны. И, говоря о местном сообществе, где зарождается коррупционная система, я бы

* Israland, 3.04.2008.

сделал оговорку: все же правильнее в этой связи говорить не о системе, а об антисистеме. Термин «антисистема», используемый в различных гуманитарных науках, был введен в свое время Л. Гумилевым именно в отношении социальных систем. Рассматривая проблемы развития этноса, Гумилев определил антисистему как «системную целостность людей с негативным мироощущением»*. Выделим основные признаки антисистемы: 1. Антисистема существует не самостоятельно, а внутри «материнской» системы (в нашем случае — системы местного самоуправления), встроена в нее, живет и развивается за счет ее ресурсов, то есть паразитирует. 2. Цели существования системы и антисистемы взаимоисключающие. Именно конфликт интересов превращает подсистему в антисистему (в отличие от симбиотических подсистем, также существующих внутри систем).

Конфликт интересов — ключевое понятие в теории противодействия коррупции. **Выявление и недопущение конфликта интересов — главный способ устранения потенциальных коррупциогенных зон.**

Конфликт интересов коррумпированных чиновников и общества можно проиллюстрировать такими цифрами. По данным опросов, в среднем лишь 15% (от 8 до 21% в разных регионах) опрошенных давали взятки за возможность нарушить закон, подавляющее же большинство платили чиновнику за качественные и своевременные услуги: чтобы добиться законного решения вопроса, который иначе не решался, либо за возможность избежать бюрократии и очередей. То есть **основной незаконный доход мздоимцы получают именно потому, что система предоставления общественных услуг неэффективна**, и чем более она неэффективна, тем выше размеры и количество взяток. Что свидетельствует о прямой зависимости между объемом коррупционных рынков и количеством очередей в конкретной сфере (за исключением тех, где взятки дают за возможность нарушить закон, например в военкоматах), при этом более 80% граждан считают, что очереди вызваны отнюдь не нехваткой общественных ресурсов, а плохой

* Л. Гумилев. Этногенез и биосфера земли. М.: Айрис-пресс, 2001. С. 495.

организацией работы чиновников, их низким уровнем подготовки или желанием создать повод для взятки.

Из-за конфликта интересов развитие антисистемы неизбежно ведет к разрушению системы. Л. Гумилев приводит образное сравнение: «Антисистема подобна популяции бактерий или инфузорий в организме: распространяясь по внутренним органам человека или животного, бактерии приводят его к смерти... и умирают в его остывающем теле»*.

Не много ли черной краски? Действительно ли все так серьезно? Можно ли переносить общие правила развития систем на реальности функционирования системы местного самоуправления?

В истории есть немало примеров, подтверждающих, что бездействие общества в отношении прогрессирующей коррупции может привести к тяжелым последствиям, в том числе в нашей недавней истории.

Трагическая судьба Кондопоги — стала ли она уроком нашему обществу? К сожалению, большинство наблюдателей увидели в ней только проблему межнациональных отношений, и лишь немногие аналитики вскрыли сложную подоплеку события: «Первый фактор — высокий уровень коррумпированности местной власти, в самом широком смысле этого слова. Второй — политическая изоляция местной власти от местного населения. Сочетание двух этих причин создает базовые противоречия, ставшие движущей силой кондопожского конфликта. Появление третьего фактора — этнической неприязни — сыграло лишь роль спускового крючка. Тогда, когда мы имеем первые два фактора, ситуация просто гниет»**. Подтверждение этих слов можно найти в первых репортажах с места событий. В резолюции, принятой на стихийном митинге, в числе требований было «создание «народной комиссии» для проведения тендеров по аренде помещений, а также «народной дружины» из числа воевавших в Чечне — «для поддержания порядка в городе»***: в ситуа-

*Там же. С. 495.

** Интервью А. Зудина «Кондопога — ошибка в диагнозе». // Политком.ру 18.09.2006.

*** ИА Росбалт, 2.09.2006.

ции, когда общественные институты разрушены коррупцией, граждане вынуждены создавать новые институты. Факт политической изоляции власти косвенно подтверждают цифры избирательных комиссий: «Причиной низкой явки избирателей города Кондопога на выборы депутатов парламента Карелии является недоверие местного населения к власти. Об этом заявила председатель территориальной избирательной комиссии Клавдия Яковлева. По ее мнению, кризис доверия власти возник в районе несколько лет назад и не связан с трагическими событиями в Кондопоге в конце августа — начале сентября, когда в городе произошли массовые беспорядки на национальной почве. “Люди видели, что районная власть не замечает их проблем, и просто перестали ходить голосовать. У нас и на муниципальных выборах в прошлом году явка была ниже 20 процентов”»*. Доверие — важнейший общественный капитал, именно на доверии (а не на параграфах закона!) держится легитимность власти. Ситуация усугубляется за счет переноса отношения к конкретным представителям власти или к конкретным нормативным актам на всю систему в целом. «Эффект перелива — это гипотеза, что люди, которые считают часть правовой системы нечестной или незаконной или не доверяют ей в каком-либо отношении, не будут подчиняться или откажут в доверии всем остальным частям системы... Усиление чувства несправедливости или незаконности права может ослабить чувство долга, привести к меньшему подчинению (или неподчинению), или — если соображения морали достаточно сильны — к действительному неприятию или сопротивлению»**.

Когда у Малой Вишеры взорвался “Невский экспресс” и правоохранительные органы первоначально выдвинули версию о “чеченском следе” в теракте, то многие вспомнили прошлогодние события в карельской Кондопоге. Звучали даже слова “вторая Кондопога”...

* ИА Regnum, 8.10.2006.

** Л. Фридман. Введение в американское право. М.: Прогресс, 1993. С. 184.

До истории с “Невским экспрессом” жители Малой Вишеры пытались обратить на себя внимание мирным способом. В редакцию новгородской газеты, например, от них пришло письмо. Даже не просто письмо, а такой безыскусный “крик души”, видно, сильно припекло... “Глава администрации района О. людей не знает и не хочет знать, он просто их не видит! Заместитель М. покупает квартиру за квартирой, машину за машиной... Весь город знает места продажи паленой водки, сам начальник РОВД Дима П. со своей тетей имеет этот бизнес... Приезжие с юга не только обеспечены жильем и трудоустроены, они сидят на руководящих постах в администрации района... Зам. по сельскому хозяйству Н. тоже прибыл с юга. Службу на своем посту начал с того, что у местных жителей отнял сенокос для своей отары овец... Недавно продано старинное здание кожного отделения больницы за 69 тысяч рублей гражданке с Кавказа. Удивленные этой ценой, люди спросили, почему так дешево. Она запросто ответила, что дала взятку 300 тысяч рублей”.

Что тут правда, а что вымысел — проверять никто не брался. Но вот что главное: в этом письме можно легко провести черту между горемыками-авторами и теми, у кого есть работа, жилье и средства к существованию. Зато “Диму П. с его тетей” невозможно отделить от “прибывшего с юга” Н., а “гражданку с Кавказа” — от чиновников, “подаривших” ей дом за взятку. Но стоит ли говорить о национальной розни в Малой Вишере? По-моему, тут ненавидят за другое.

— Как, по-вашему, смотрели на пассажиров таких поездов люди, которые каждый день в 5 утра ездят в Питер на электричках, потому что дома работу не найти? — тихо спрашивает редактор новгородской газеты. Она переворачивает конверт, в котором пришло письмо, и показывает почтовый штампель: 5 августа. Его отправили за неделю до подрыва “Невского экспресса”.

Железная дорога проходит как раз в центре городка. По вечерам из косеньких домов вдоль путей люди видят, как мелькают одно за другим уютные освещенные окошки поездов: это сытая жизнь проносится мимо них, брошенных на произвол судьбы.

Следователь рассказал, что милиция все никак не могла понять: отчего это местное население не хочет активно помогать следствию? Когда спросили об этом женщину в Малой Вишере, она от-

ветила сквозь зубы: “Это их поезд. Они плоху получили — теперь пусть сами и расхлебывают...”. “Они” — это богатые. Те, кто ездит в скоростных поездах. Или просто те, у кого есть работа.

И. Тумакова. Невский экспресс. Вторая остановка — Малая Вишера. Известия, 10.10.2007

Таким образом, можно сделать вывод об опасном следствии коррупции: **высокий уровень мздоимства снижает доверие граждан к социальным институтам, что в свою очередь влечет разрушение этих институтов и всей политической системы.**

Участники ряда общественных организаций Ставрополя написали письмо президенту России о кризисе власти в городе. В обращении отмечено, что город Ставрополь на данный момент испытывает кризис власти, а именно: глава администрации города К. находится в международном розыске; отменены выборы в Ставропольскую городскую думу, депутатский корпус утратил легитимность. В краевом суде рассматривается иск о роспуске городской избирательной комиссии. Следователи допрашивают высокопоставленных городских чиновников. «Городская власть парализована, — говорится в обращении. — Все это случилось не вдруг. Несколько лет назад группа энергичных бизнесменов во главе с мэром К. подчинила себе муниципальные органы управления, городской депутатский корпус, сформировала лобби в правоохранительных органах, силовых структурах, судебной системе, средствах массовой информации. Они бесконтрольно использовали в своих интересах бюджет города, распоряжались муниципальной собственностью и городскими землями... С помощью коррупционных схем изымались и присваивались частными лицами колоссальные средства».

Для разрешения сложившейся критической ситуации, кроме немедленной отставки К., участники общественных организаций города выдвинули требования: распустить городскую думу, реформировать администрацию, сформировать государственно-общественную комиссию для расследования всех фактов нарушения конституционных прав жителей города Ставрополя, внести в Устав города поправки, которые упрощают процедуру отзыва мэра и депутатов, а также вводят санкции в отношении муниципальных чиновников любого ранга за отказ в предоставлении гражданам необходимой информации.

Кроме того, общественники требуют учредить независимую от городской власти общественную комиссию (собрание, палату, комитет народного контроля) по контролю за деятельностью городской администрации, предпринять неотложные меры по восстановлению выборных советов микрорайонов и налаживанию низовых структур местного самоуправления в Ставрополе.

Как сообщалось ранее, уголовное дело в отношении мэра Ставрополя К. было возбуждено 26 ноября по статье УК РФ «Превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления, совершенное с причинением тяжких последствий». По данным следствия, К. в июле 2005 года неправомерно разрешил чиновнику правительства Ставропольского края обменять его квартиру на муниципальный жилой дом с земельным участком, причинив городу имущественный вред на 1,3 млн руб.

ИА Кавказский узел, 17.12.2007

Бездействие общества в отношении разрастающейся коррупции не просто ухудшает экономическую обстановку и нравственный климат, но может привести к серьезным социальным потрясениям. Очень важно не упустить время, предпринять необходимые оздоравливающие меры до того, как болезнь коррупции охватит большую часть государственных и муниципальных органов конкретного муниципалитета.

4. С системным явлением нужно бороться системно

Провозглашенная федеральным центром политика борьбы с мздоимством докатилась и до российской провинции. Слово «коррупция» одно из самых часто употребляемых в региональных новостях. Тема активно обсуждается на различных мероприятиях в столицах субъектов РФ, где губернаторы в присутствии прессы заслушивают доклады представителей силовых ведомств о количестве пойманных взяточников и заявляют о необходимости системного противодействия коррупции. А некоторые из них не только заявляют, но и действуют. В 2007 году почти в половине российских регионов можно было отметить плановые шаги в этом направлении, а с начала 2008 года активность региональных властей в противодействии коррупции увеличилась заметно.

Изучив региональную практику, можно условно разделить регионы на три группы, выделив три подхода к формированию антикоррупционной политики:

1) регионы, в которых противодействие коррупции осуществляется в рамках общих программ по борьбе с преступностью;

2) регионы, где программы противодействия коррупции являются частью административной реформы;

3) регионы, использующие комплексный подход, обычно более широкий, чем сочетание первых двух подходов.

Под «региональной антикоррупционной политикой» имеется в виду не только соответствующий проработанный документ (такое встречается крайне редко), но и реальная практика, складывающаяся в регионе.

4.1. Противодействие коррупции в рамках общих программ по борьбе с преступностью

Почти все российские регионы имеют региональные программы по борьбе с преступностью. Названия таких программ могут быть разными, например: «Комплексные меры по борьбе с преступностью» (варианты — «...по усилению борьбы с преступностью», «...по противодействию преступности»), «Целевая программа “Правопорядок”», «Комплексные меры профилактики правонарушений», «Комплексная программа по укреплению правопорядка, профилактике правонарушений и усилению борьбы с преступностью», «Комплексная программа по профилактике правонарушений и укреплению общественной безопасности», «Целевая программа “Противодействие организованной преступности и коррупции”» и даже «Программа по защите конституционных прав, свобод и законных интересов лиц и организаций от преступных посягательств». Как видно из названий, все эти программы нацелены на борьбу с преступностью и слово «коррупция» в них отсутствует. А если оно упоминается, то чаще всего противодействие коррупции не является единственной или основной целью. Отсюда главный недостаток такого подхода: исполнители, отвечающие за реализацию программы, вынуждены уделять основное внимание общим вопросам борьбы с преступностью (что само по себе, несомненно, важно и нужно), а противодействие коррупции, которое по методам и формам работы очень специфично, остается фоновой задачей.

Региональные программы по борьбе с преступностью утверждаются законодательным собранием субъекта РФ либо постановлением губернатора (решением правительства), однако, на мой взгляд, первый вариант предпочтительней, поскольку, во-первых, широкое общественное обсуждение программы может быть полезным при ее подготовке, а во-вторых, решение законодательного органа позволяет придать ей статус целевой программы и предусмотреть соответствующее финансирование.

Исполнительным органом программы является соответствующее подразделение администрации (отдел по взаимодействию с правоохранительными органами, департамент обще-

ственной безопасности и др.), либо внешний по отношению к администрации орган (совет по экономической и общественной безопасности, совет безопасности республики, чаще всего — межведомственная комиссия по вопросам укрепления правопорядка). Как правило, эти органы комплектуются специалистами, имеющими опыт работы в правоохранительных органах. Большинство региональных программ представляет собой набор мероприятий, не связанных общей стратегией, в программах часто отсутствуют диагностика и контрольные индикаторы. Можно сказать, что исторически этот подход наследует принципы, применяемые обычно силовыми ведомствами, когда в основном ставка делается на выявление преступных коррупционных действий, часто в ущерб другим направлениям работы. Однако логика развития системы противодействия коррупции постепенно приводит инициаторов программы к более глубокому пониманию проблемы, и рано или поздно антикоррупционный раздел в общей программе борьбы с преступностью вырастает в самостоятельную программу. В качестве примера обратимся к истории создания антикоррупционной системы в Саратовской области.

В настоящее время Саратовская область занимает первое место в Приволжском федеральном округе по количеству осужденных взяточников. В 2007 году обвинительные приговоры были вынесены по 128 делам, за коррупционные преступления осуждены должностные лица, работавшие в правоохранительных органах (19), органах местного самоуправления (30) и государственной власти Саратовской области (18), а также в территориальных и межтерриториальных подразделениях федеральных органов власти (18). По данным социологических исследований, почти 80% населения области приходится сталкиваться с вымогательством взяток.

Областная целевая программа «Усиление борьбы с преступностью в Саратовской области на 2004–2007 годы» была принята областной думой в феврале 2004 года, в программе присутствовал антикоррупционный раздел.

В 2006 году, с приходом нового областного прокурора Евгения Григорьева, в прокуратуре области начала действовать рабочая группа по вопросам борьбы с преступлениями и правонарушениями в сфере экономики и с коррупцией. Одним из

главных результатов работы группы в 2006 году стало внесение прокуратурой в областную думу в качестве законодательной инициативы законопроекта «О противодействии коррупции в Саратовской области», принятого думой в декабре 2006 года. Закон предусматривает создание в структуре органов исполнительной власти области специального уполномоченного органа по противодействию коррупции. Такой орган был создан — отдел по реализации антикоррупционной политики в правительстве области численностью пять штатных единиц. При этом была разработана антикоррупционная программа стоимостью 3,8 миллиона рублей и соответствующий «План мероприятий по реализации антикоррупционной политики», заменившие прежний набор мер в рамках программы по борьбе с преступностью, поскольку, по словам губернатора, «с учетом новых реалий этого уже (было) недостаточно».

Целевой ориентир программы — снизить уровень коррупции в области за четыре года в семь раз. Для этого был создан также специальный экспертный совет при торгово-промышленной палате для проверки региональных законов и муниципальных нормативных актов на коррупциогенность. План мероприятий предусматривает проведение тематических тренингов для чиновников, разработку ведомственных планов противодействия коррупции в каждом из областных министерств, подготовку ежегодного отчета о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики.

Антикоррупционная система в Саратовской области, безусловно, развивается в правильном направлении. Но стоит отметить, что наиболее эффективная работа ведется опять же по линии правоохранительных органов (пресечение неправомερных действий), тогда как деятельность по ограничению возможностей для мздоимства находится на начальной стадии, а создание условий неприятия коррупции на индивидуальном и общественном уровне как задача лишь осознается. Возможно, именно это различие в темпах реализации по направлениям антикоррупционной политики является одной из причин страшного события, потрясшего всю страну, когда в феврале 2008 года областной прокурор Евгений Григорьев был убит.

* *Новые времена*, 16–22.02.07.

Работу в правоохранительных органах Евгений Григорьев начал на должности помощника прокурора, а профессиональную известность получил в первой половине 90-х годов, когда возглавил следственно-оперативную группу “Кобра”, которая занималась борьбой с организованными преступными группировками. В результате десятки криминальных авторитетов отправились в места лишения свободы. Впоследствии он возглавлял городскую прокуратуру Саратова, работал первым заместителем областного прокурора. Имел репутацию жесткого законника, притом что вне профессии был мягким и интеллигентным человеком.

Деятельность в должности прокурора области Григорьев начал с кадровой чистки в собственном ведомстве, целый ряд сотрудников прокуратуры, в том числе районных прокуроров, имевших неоднозначную репутацию у саратовцев, ушли со своих постов.

С приходом нового прокурора в области усилилась борьба с преступностью и коррупцией. Прокурор отмечал изменения в характере коррупционных преступлений: их количество стало переходить в качество. Так, по наблюдениям Григорьева, если раньше на взятках попадались учителя и врачи, то в 2006–2007 годах к уголовной ответственности были привлечены главы муниципальных образований, их заместители, депутаты различных уровней. Громкими делами областной прокуратуры стали расследования деятельности бывшего мэра Саратова, министров и заместителей министров областного правительства, высокопоставленных госслужащих территориальных подразделений федеральных органов власти.

Однако одним расследованием фактов уже совершенных преступлений прокурорская борьба с коррупцией в Саратовской области не ограничилась. По инициативе прокуратуры был принят целый ряд областных законов: “О противодействии коррупции”, “О государственных должностях” и др, которые восполнили существующие пробелы в законодательстве. В планах было добиться принятия на муниципальном уровне нормативных актов, которые построили бы общение граждан и предпринимателей с чиновниками по принципу “единого окна”, для того чтобы сузить поле для мздоимства и коррупции.

Оружия у Григорьева не было, услугами охраны он никогда не пользовался. Территория дома, в котором жил областной про-

курор, тоже не охранялась. Евгению Григорьеву было 48 лет, у него остались дочь и внучка.

Российская газета, 14.02.2008; *Коммерсантъ*, 14.02.2008

Судя по предварительным следственным данным*, заказчик убийства хоть и имел криминальное прошлое, но в последнее время считался солидным гражданином, вел активную публичную деятельность. Крупный бизнесмен, директор крупного предприятия, он не стеснялся в средствах, решая вопросы своего бизнеса, «без всяких разрешений и лицензий» открывал новые производства и легко обходил экологические требования. Попутно он возглавлял общественную организацию, устраивал митинги и поддерживал политиков левого толка. Судя по описанию, он неравнодушен к общественному мнению. И, следовательно, искал моральное оправдание своей позиции, считал себя борцом за принципы, разделяемые некоторой частью общества, наверняка его позиция находила отклик среди этих людей. Так терпимое отношение общества к коррупционным проявлениям может спровоцировать преступления, более серьезные, чем коррупция.

4.2. Противодействие коррупции в рамках административной реформы

Во многих регионах руководители, говоря об антикоррупционной политике, имеют в виду исключительно ограничение возможностей для коррупции, считая своей зоной ответственности лишь подчиненные им ведомства. В таком случае эффективной формой антикоррупционной деятельности является административная реформа, нацеленная на увеличение ответственности, эффективности и прозрачности в работе служащих.

Органом по реализации программы обычно является комиссия (совет) по проведению административной реформы либо рабочая группа этой комиссии. Как правило, программы административной реформы более конкретны, чем программы противодействия преступности, имеют критерии оценки и механизм реализации. При этом программы, реализуемые в

* *Век*, 21.03.2008.

разных регионах, удивительно похожи друг на друга (возможно, потому, что инициируются федеральным центром), пакет мероприятий обычно включает создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрение системы управления по результатам, принятие административных регламентов (в том числе регулирующих процесс госзаказа), обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти и корректировку регионального законодательства в отношении госслужащих.

Недостаток такого подхода при организации противодействия коррупции — определенная однобокость. Например, заместитель полномочного представителя президента в Сибирском федеральном округе констатирует: «Слабым местом административной реформы в округе является внедрение механизмов противодействия коррупции. Работа на этом направлении ведется преимущественно в рамках законодательства о государственной гражданской службе и о государственных закупках. В регионах необходимо разработать антикоррупционные программы...»*.

Еще хуже, когда проводимая под нажимом центра реформа превращается в профанацию: «Чем дальше вчитываешься в этот текст, тем более ясно понимаешь, что произошло — для создания более-менее объемного отчета его авторы маскировали под административную реформу все, что хоть как-то на нее похоже. Так, в сведениях о разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг значится краевой закон “О социальном обслуживании населения”. Но закон и регламент — это совершенно разные документы, с разными целями и задачами, разной структурой и даже объемом. Приказ департамента биоресурсов “Об организации учета оборота рыбы” также при всем желании не может быть отнесен к административным регламентам... В целом весь антикоррупционный блок программы посвящен описанию текущей деятельности силовых структур и администрации края. В нем нет ничего нового»**.

* ИА Амител, 31.08.2007.

** М. Савва. Один административный год из жизни субъекта Федерации, 4cs.ru

Кроме того, многие эксперты разделяют мнение о том, что при отсутствии стратегических целей и поддерживающих мероприятий набор действий, усложняющих административную процедуру, может оказаться неэффективным, а в некоторых случаях даже вредным: ведь чем больше регламентов, тем меньше инициативы и творчества.

Следует также отметить, что такой подход часто не учитывает богатого опыта противодействия коррупции, имеющегося в силовых ведомствах, взаимодействие с которыми позволило бы сфокусировать усилия разработчиков административной реформы на наиболее приоритетных направлениях. Ведь честные администраторы могут просто не догадываться об используемых коррупционерами уловках и хитрых схемах, которые достаточно легко могут быть выявлены оперативными методами. В качестве характерного примера развития региональной антикоррупционной системы на основе проведения административной реформы рассмотрим Мурманскую область.

Правительство Мурманской области с 2006 года проводит административную реформу, в рамках которой многие антикоррупционные мероприятия задумывались как часть этой реформы, а с 2007 года такая работа ведется в рамках программы «Создание системы противодействия коррупции в Мурманской области». В ней были выделены два этапа: в ходе первого подготовительного этапа проводились исследования, а в течение второго планируется создать механизмы противодействия коррупции. В числе антикоррупционных мер планируется стандартизация услуг и регламентация функций исполнительных органов государственной власти области, принятие ведомственных антикоррупционных программ в каждом из комитетов и департаментов правительства, антикоррупционная экспертиза законодательных актов, обеспечение информационной открытости органов власти, проведение журналистского конкурса «СМИ против коррупции» и конкурса студенческих работ «Молодежь против коррупции», издание антикоррупционных брошюр для граждан и предпринимателей, создание цикла теле- и радиопередач о вреде коррупции.

Из интервью заместителя руководителя областного департамента законопроектной деятельности и реформы местного самоуправления:

— Каким образом сейчас идет реализация реформы в нашем регионе?

— Началась работа по составлению регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), составлению паспортов функций. Регламент предоставления государственных услуг — это комплекс документов и действий, которые направлены на удовлетворение получателя данных услуг и повышение ответственности чиновника, их предоставляющего.

— Много ли регламентов уже разработано? Кто отслеживает этот процесс?

— В соответствии с распоряжением регионального правительства создана рабочая группа по рассмотрению и согласованию регламентов, которая является рабочим органом комиссии по проведению административной реформы в Мурманской области. Состоялось уже 5 заседаний, рассмотрено 26 проектов административных регламентов. Регламент департамента экономического развития по предоставлению государственной услуги “Финансовая поддержка субъектов малого предпринимательства и потребительских обществ предпринимателей” утвержден постановлением правительства области в мае 2007 года. Еще 2 проекта регламентов вынесены на рассмотрение рабочей группы. Возвращены на доработку 23 проекта.

— А почему так много возвращено? Каковы причины?

— Основные недостатки проектов — описание регламентации административных процессов и процедур по принципу «как есть», без улучшения условий предоставления услуг. Если конкретнее, без упрощения административных процедур, без сокращения сроков их исполнения. В отклоненных проектах не всегда административные процедуры увязаны с конкретными должностными лицами. Зачастую в регламентах отсутствуют типовые формы документов (заявлений, жалоб и т. п.).

Необходимо вводить четкие критерии действий государственных и муниципальных служащих. Важное требование — персональная ответственность должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги. Ответственность эта обязательно должна быть закреплена в регламенте.

Мурманский Вестник, 4.9.2007

Помимо этого в Мурманской области был создан межведомственный совет по противодействию коррупции и криминализации экономики. В планах совета, кроме отчетов по исполнению региональной программы, намечено рассмотрение типовой муниципальной антикоррупционной программы и обеспечение внедрения механизмов противодействия коррупции на уровне муниципальных образований, а также анализ текущих вопросов под углом зрения антикоррупционной политики. На одном из его заседаний рассматривался, в частности, вопрос «О мерах по снижению коррупционных рисков при реализации проекта “Создание приграничного индустриального комплекса на территории поселка Алакуртти”».

В течение 2008 года планируется также разработать особые механизмы контроля над реализацией в области национальных проектов «Здравоохранение» и «Образование».

Оценка уровня коррупции населением, как часть общественного сознания, обладает важными свойствами. С одной стороны, она теснейшим образом связана с доверием граждан к власти. С другой стороны, эта оценка определяет готовность граждан поддержать антикоррупционную политику.

Результаты исследования позволяют сделать следующие заключения.

Первое: представители выборки граждан оценивают уровень коррупции как более высокий, чем предприниматели. Причем это характерно как для жителей Мурманской области, так и для жителей России в целом.

Второе: жители Мурманской области оценивают уровень коррупции в стране как более низкий по сравнению с представителями российской выборки. Для этого есть основания. Как показывают исследования Фонда ИНДЕМ областям северо-западной части России действительно свойственен низкий уровень коррупции (в среднем) по сравнению с другими территориями страны.

Третье: мы видим, что чиновники Мурманской области резко отличаются своей заниженной оценкой уровня коррупции в области по сравнению с гражданами и предпринимателями. Это занижение свойственно чиновничеству области в целом, независимо от уровня и рода деятельности. Такой разрыв в оценках вреден при реализации антикоррупционной политики. Он затрудняет установление доверия и взаимопонимания между властью и обще-

ством. А они необходимы для совместных антикоррупционных действий. Отсюда вытекает следующая рекомендация: необходимо прививать должностным лицам реальный взгляд на эффективность их работы, уровень коррупции, достигнутые результаты. Надо формировать понимание того, что защита корпоративной чести состоит не в отрицании проблем и недостатков, а в умении обнаруживать, признавать и ликвидировать эти проблемы и недостатки.

Из отчета «Проведение углубленного социологического исследования коррупции в Мурманской области», ИНДЕМ, М., 2007

4.3. Комплексное противодействие коррупции

В некоторых регионах противодействие коррупции выделяется как самостоятельная проблема. При этом следует отдельно выделить регионы, где существуют специальные комплексные программы и/или региональные законы «О противодействии коррупции».

Комплексные программы противодействия коррупции

Характеризуя целевые программы по противодействию коррупции, можно отметить, что обычно (к сожалению, не всегда) целевые программы предусматривают систему диагностики и мониторинга, имеют набор критериев для оценки выполнения программы. Рабочим органом программы определен либо один из отделов администрации (иногда даже специализированный, как в Татарстане — отдел по реализации антикоррупционной политики), либо временный Координационный совет (вариант — антикоррупционная комиссия). Основное внимание при организации противодействия коррупции в этом случае уделяется следующим сферам: госзакупки, кадровая политика, антикоррупционная экспертиза нормативных актов, ведомственные программы в коррупционно-опасных отраслях, внутренний контроль в органах управления, формирование нетерпимого отношения граждан к коррупции, информационная прозрачность органов власти.

Самый распространенный недостаток комплексных региональных программ — нечетко сформулированные задачи. Например, в одной из программ запланировано: «Вести в прак-

тику проведение открытого обсуждения наиболее важных законопроектов (с опубликованием в СМИ)». При этом не ясно, что считать сложившейся практикой, кто будет определять важность законопроектов, кто инициирует публикацию и обсуждение, будут ли подготовлены профессиональные заключения. Прибавьте к этому нечеткий срок («в течение года») и слишком большой список ответственных (четыре организации, без конкретных фамилий!), и программа превращается в набор пожеланий. На мой взгляд, более уместным в программе был бы конкретно сформулированный пункт, например такой: «Подготовка проекта закона (распоряжения) о порядке обнародования, экспертной оценки и публичного обсуждения нормативных актов». Далее — фамилия (должность) ответственного, дата исполнения.

Еще одна беда, свойственная многим программам, — отсутствие антикоррупционной стратегии (политики), определяющей приоритеты программы. В результате программа превращается в бессистемный набор действий, результаты которых неочевидны. Используемый при этом скудный инструментарий еще более сужает возможности программы.

Одна из проблем подготовки антикоррупционных программ — сложность определения индикаторов, позволяющих оценить ход исполнения программы. Например, повсеместно используемое «число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц, государственных служащих, должностных лиц и муниципальных служащих муниципальных образований, иных организаций и лиц, исполняющих их полномочия или иные государственные или муниципальные полномочия», может быть характерным в «запущенном» случае, но совершенно непоказательным в регионе, где коррупция не распространена повсеместно. Более того, наличие такого критерия вносит внутренний конфликт в программу, поскольку любые профилактические меры в принципе будут снижать количество пойманных взяточников.

Некоторые применяемые критерии к тому же трудноизмеримы и субъективны, например «оценка антикоррупционного образования и антикоррупционной пропаганды» или «оценка информационной прозрачности деятельности органов государственной власти». Указанная проблема — методи-

ческая, ее решение зависит от накопленной практики и наличия масштабных межрегиональных исследований, поскольку некоторые показатели носят относительный характер (лучше или хуже, чем у соседей). Также желательна стандартизация применяемых различными исследователями методик и используемых индикаторов, что позволит упростить независимую оценку хода исполнения программы.

Настораживает и факт принятия типовых — «под копирку» — программ, включающих одинаковый набор мероприятий и проектов. Исследования, проведенные в различных регионах, показывают очень разное отношение граждан к проблеме взяточничества (даже в пределах одного региона — в разных муниципалитетах), и как следствие разный уровень и глубину коррупции. Различными оказываются сферы, где взяточники наиболее активны, отличается уровень общественной поддержки шагов по обузданию мздоимства, а значит, и эффективность мер по противодействию коррупции будет разной.

Количество регионов, имеющих комплексные программы противодействия коррупции, увеличивается, однако стоит заметить, что активная политика федерального центра по продвижению системных методов противодействия коррупции не всегда поддерживается региональной бюрократией. Это объяснимо, создание системы контроля и ограничения действий чиновников заведомо не может быть инициировано самими чиновниками.

На очередном заседании под председательством первого заместителя губернатора был рассмотрен вариант антикоррупционной программы на 2007–2009 годы. Представивший ее начальник управления по взаимодействию с правоохранительными органами администрации области сразу же оговорился — программа не предусматривает ущемления прав и свобод государственных и муниципальных служащих, а, наоборот, предполагает повышение их авторитета и должна выработать у последних заботу о нем.

Но дефицит правовой базы на федеральном уровне породил у чиновников немало вопросов. Председательствующий, в частности, отметил, что критерием оценки программы предлагается считать, например, динамику числа выявленных фактов коррупции, но их можно признать только по решению судов, а эти случаи

нельзя планировать. Оценка работы по программе может быть двойкой: либо рост выявления коррупционных проявлений — это благо, либо наоборот — свидетельство, что процесс набирает обороты, отметил первый вице-губернатор, кроме того, предлагаемая спецслужба внутреннего контроля берет на себя функции оперативного силового ведомства, которыми по закону не обладает.

Директор департамента земельных отношений отметил, что увеличение числа гласных и негласных проверок в аппарате только отвлечет дорогое время.

Заместитель губернатора, директор департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды заявил, что в области проблема коррупции не настолько остра, чтобы принимать по этому поводу специальную программу. «Не надо спешить впереди других областей, давайте посмотрим, какие программы примут, например, наши соседи», — предложил он.

«Давайте коллеги, все-таки помягче поступим с программой», — призвал председательствующий, и вместо отклонения ее направили на доработку.

Уралполит.ру 8.10.2007

Региональные законы о противодействии коррупции

В некоторых регионах стратегия противодействия коррупции задается соответствующим региональным законом, который определяет задачи антикоррупционной политики, принципы, основные меры и механизм противодействия. Несомненно, наличие такого закона (и/или официально утвержденной доктрины, политики противодействия коррупции) подразумевает стратегический подход к проблеме, которого часто не хватает при планировании оперативных действий на уровне программ.

Многие региональные антикоррупционные законы в системе антикоррупционных мер предусматривают создание муниципальных программ противодействия коррупции.

Вопрос о возможности или невозможности принятия такого закона на региональном уровне одно время активно обсуждался юристами. В этой связи можно вспомнить историю с принятием 9 июля 2002 года закона «О борьбе с коррупцией в Волгоградской области» и его судьбу. Он был отменен уже в марте 2003 года со ссылкой на экспертное заключение

областного управления министерства юстиции РФ, в котором, в частности, говорилось: «Закон Волгоградской области противоречит концептуально Конституции РФ (статьям 71, 76), Уголовному кодексу РФ (пункту 1 статьи 1), поскольку предмет регулирования указанного Закона относится к исключительному ведению Российской Федерации... Можно сделать вывод, что областной законодатель при принятии этого нормативного правового акта конкретизировал рассматриваемый состав преступления, расширил субъектный состав и ввел гражданскую ответственность... Предмет ведения Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации»*. Однако в конце концов возобладало мнение, что расширение субъектного состава преступления и введение гражданской ответственности — это как раз то, что требуется сегодня для успешного противодействия коррупции.

Или еще пример, свидетельствующий о недостаточной разработанности законодательной базы в этой области. Протицирую мнение представителей прокуратуры, выступивших инициаторами антикоррупционного закона в одном из регионов: «Отсутствие на федеральном уровне нормативного правового акта, регламентирующего вопросы противодействия коррупции, не является препятствием для субъекта Российской Федерации в порядке опережающего нормотворчества принимать нормативные правовые акты в указанной сфере, поскольку в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в силу пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по предметам совместного ведения до принятия федеральных за-

* Экспертное заключение Управления Министерства юстиции РФ по Волгоградской области от 30 июля 2002 г, № 01-10/(147)67-02.

конов субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование»*.

Необходимость развития законодательной базы очевидна, учитывая, что в уже принятых региональных антикоррупционных законах встречаются разные определения коррупции, отсутствующие в федеральном законодательстве. Отчасти это объясняется существованием региональных различий в понимании проблемы, но опасения некоторых юристов в этой связи по поводу якобы «размывания» правового поля явно преувеличены. Во-первых, отличия в экономике, культурных традициях и менталитете жителей разных регионов действительно имеют место, а во-вторых, некоторая конкуренция между субъектами РФ по качеству законодательства всегда полезна, поскольку появляется возможность «обкатки» правовых новаций. В том же, что качество законов действительно разное, легко убедиться, когда сравниваешь их содержание и видишь в одном тексте лишь описание антикоррупционного мониторинга и экспертизы нормативных актов, тогда как в другом вырисовывается стройная система противодействия коррупции.

Коррупция — незаконное принятие либо извлечение в своих интересах, а равно в интересах иных лиц, лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, замещающими государственные должности, а равно должности государственной гражданской службы или муниципальной службы, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Из закона «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» от 30.3.2006

Самое распространенное название антикоррупционного закона — «О противодействии коррупции», но встречаются и другие: «О борьбе с коррупцией», «О дополнительных мерах по противодействию коррупции», «О мерах по предотвращению коррупции», «О мерах по предупреждению коррупции», «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям».

* *Дальправда*, 8.05.2008.

ям», «О профилактике коррупции», «Об основных направлениях антикоррупционной деятельности», «О противодействии коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления».

Пионером в принятии антикоррупционного законодательства является Республика Башкортостан, где закон «О борьбе с коррупцией» был принят еще в 1994 году (современная редакция действует с марта 2006-го). С 2006 года началась современная «волна» принятия антикоррупционных законов — в Татарстане, Саратовской и Пензенской областях. К концу мая 2008 года действующие законы о коррупции появились уже в двух десятках российских регионов и еще в двадцати регионах они находятся на стадии обсуждения законопроектов. Лидером в этом процессе является Приволжский федеральный округ, а с инициативой принятия закона чаще всего выступают органы прокуратуры.

Несмотря на отдельные случаи «несогласованности» между региональным законом и федеральной программой противодействия коррупции, можно говорить о явном преимуществе в борьбе с мздоимством тех регионов, где существует стратегический взгляд на проблему. Самый яркий пример такого подхода — Республика Татарстан.

В республике в 2007 году были зафиксированы 572 преступления, связанные с коррупцией, 62% из них — взятки должностным лицам. К уголовной ответственности было привлечено более 90 человек. 29% преступлений были зарегистрированы в сфере образования, 20% — в строительстве и ЖКХ, 19% — в управлении недвижимостью, 11% — в сельском хозяйстве, 9% — в здравоохранении.

Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан была утверждена в феврале 2005 года, в том же году вышли Указ президента республики и постановление кабинета министров с поручениями соответствующим ведомствам по реализации стратегии; в марте 2006-го был принят закон «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», а в октябре того же года утверждена «Республиканская программа по реализации Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2006–2008 годы». В течение 2007 года соответствующие программы по ее реализации были при-

няты в городах и районах республики. Параллельно в республике действует программа проведения административной реформы (2006–2008), имеющая во многом антикоррупционное содержание.

В республике существует несколько органов, ответственных за антикоррупционную политику. Большая часть текущей работы, а также ее координация возложены на отдел по реализации антикоррупционной политики при президенте республики. Республиканский Совет по реализации антикоррупционной политики «обеспечивает взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в процессе реализации мер антикоррупционной политики, проводит открытые публичные обсуждения ее важных аспектов»*. Почти половина членов Совета (12 из 25) представляют предпринимательские круги, научную и студенческую общественность, организацию ветеранов (пенсионеров) и правозащитный центр. Совет проводит ежеквартальные заседания. Контроль за реализацией программы возложен на министерство юстиции республики. Кроме того, в целях «повышения эффективности взаимодействия правоохранительных органов республики по выявлению, пресечению и предупреждению правонарушений в сфере государственной и муниципальной службы, для противодействия коррупции, а также всестороннего анализа состояния и динамики преступлений коррупционной направленности» создана постоянно действующая межведомственная рабочая группа, которой руководит заместитель прокурора Татарстана.

Надо отметить, что антикоррупционная работа ведется правоохранительными органами Татарстана параллельно борьбе с организованной преступностью: «здесь в 2007 году завершены крупные судебные процессы в отношении лидеров и активных членов нескольких крупных преступных организаций. Кроме того, материалы уголовных дел на несколько банд находятся на рассмотрении в судах. Таких судебных процессов, которые проходили в Татарстане, по своей слож-

* С. Герасимов, председатель экспертно-консультативного совета НКО «Фонд антикоррупция», доктор юридических наук. «Об опыте работы органов власти Республики Татарстан по противодействию коррупции», prokrt.ru

ности, числу обвиняемых, мерам защиты свидетелей и потерпевших не было даже в Италии в период разгрома сицилийских мафиозных структур»*.

Круглый стол по противодействию коррупции в поселке Урусу — административном центре Ютазинского муниципального района Республики Татарстан.

В откровенном разговоре за импровизированным круглым столом приняли участие глава Ютазинского муниципального района, главный советник отдела по реализации антикоррупционной политики аппарата Президента Республики Татарстан, представители РОВД, районного суда, прокуратуры, военкомата, управлений здравоохранения, образования, социальной защиты, миграционной и налоговой служб, а также председатели сельских поселений, руководители общественных организаций и журналисты.

В ходе заседания круглого стола был сделан анализ состояния борьбы с коррупцией и антикоррупционной пропаганды в районе, выработаны рекомендации, которые помогут гражданам быстро найти реальную помощь в случае столкновения с фактами вымогательства или злоупотребления служебным положением со стороны должностных лиц.

Так, прозвучали предложения открыть сразу несколько «горячих линий» связи по противодействию коррупции — в РОВД, прокуратуре и редакции местной газеты, где будут регулярно публиковаться телефоны «горячих линий». На информационных стендах районных служб, предприятий и организаций эти телефоны теперь будут присутствовать постоянно.

«Борьба против коррупции — это не борьба одиночек. Нужно создавать систему этой борьбы, и тогда люди смогут поверить, что порочный круг взяточдатель — взяточник будет разорван», — сказал советник отдела по реализации антикоррупционной политики. «Общество должно понять, что без взяточдателя нет взяточника», — подчеркнул он.

Ведущий заседания — председатель комиссии по вопросам развития институтов гражданского общества Общественной палаты республики, заместитель генерального директора ИА «Татар-информ», напомнил собравшимся о том, что в ежегодном Послании

* В. Овчинский. Айсберг преступности. // *Огонек*, 2008, № 5.

президента Республики Татарстан парламенту республики особое внимание было уделено необходимости проведения в СМИ и общественных организациях мероприятий по формированию антикоррупционного мировоззрения населения.

В ходе круглого стола было решено ежегодно проводить в районе День права. Работники правоохранительных органов, юристы на встречах в учебных заведениях и трудовых коллективах дадут в этот день ответы на вопросы по правовым темам.

Участники дискуссии пришли к выводу, что координирующим центром антикоррупционной профилактики и пропаганды может стать Общественный совет района, создать который, по предложению главы муниципального района, было решено сразу же после заседания круглого стола.

ИА Татар-информ, 11.3.2008

Татарстан сегодня можно назвать в качестве эталона для других регионов в плане антикоррупционной политики, однако до идеала еще далеко. Антикоррупционная работа заметно забюрократизирована, большая часть отчетов об исполнении ведомственных программ содержит пересказ текущей работы (само количество отчетов, естественно, увеличилось), выполняется много мероприятий с неясной целью и эффективностью, планы мероприятий содержат нечеткие пункты (например — «формировать в коллективах обстановку нетерпимости к фактам взяточничества, проявления корыстных интересов в ущерб интересам службы»), цели не доведены до уровня конкретных подразделений.

5. Местное сообщество против коррупции

К сожалению, на уровень муниципалитетов действия борцов с коррупцией нисходят редко. Хотя именно на муниципальном уровне эти действия могли бы быть наиболее эффективными, поскольку для этого есть предпосылки как положительного, так и отрицательного характера:

— в отличие от регионального уровня, где отношения власти и общества определяются не напрямую гражданами, а различными институтами, их представляющими, в муниципалитете заинтересованной стороной может выступать все местное сообщество, а не только органы власти (они же — чиновничий аппарат, с коррупцией в котором мы боремся!);

— общее неприятие коррупции в местном сообществе и постоянное «поддержание чистоты» может быть более эффективным, чем разовые кампании и силовые методы борьбы с коррупцией;

— местные депутаты доступнее для граждан (избирательные округа меньше, чем у депутатов регионального законодательного собрания), большинство общественных организаций действуют именно на муниципальном уровне, таким образом, местные нормативные акты легче обсудить и при необходимости изменить, чем организовать аналогичные действия на уровне субъекта РФ;

— некоторые коррупционные преступления, не подпадающие под действие уголовного законодательства, а также преступления мелкого масштаба и значимости могут быть пресечены на местном уровне путем применения не силовых, «домашних» методов, таких как публичное оповещение, общественное порицание, ограничения на занятие муниципальных должностей, ограничения на участие в тендерах и др.;

— уровень зарплат и социальной защиты муниципальных служащих отстает от уровня госслужащих, что сказывается на мотивации сотрудников: «на муниципальном уровне реже, чем на областном уровне упоминается такая причина, как “чувство уверенности, стабильности”. Зато на муниципальном уровне значительно чаще предполагается “выполнение заказа пославших на эту работу фирм”. На муниципальном уровне также очень часто играет роль стремление «”использовать служебное положение для обогащения” в качестве основной причины... Результаты исследования демонстрируют доминирование корыстных мотивов прихода на муниципальную службу, граничащих с коррупцией»*.

— проводимая в стране реформа местного самоуправления, с одной стороны, дает гражданам большие возможности для участия в местных делах, с другой стороны, вызвала множество проблем, связанных с муниципальной собственностью, как то: обязательная приватизация непрофильных объектов, передача полномочий между уровнями власти вместе с соответствующей собственностью, составление реестров муниципальной собственности, оформление муниципальных земель. Увеличение в связи с этим количества коррупционных преступлений обуславливает необходимость безотлагательных мер именно на уровне муниципалитета.

— по некоторым оценкам, на уровень муниципалитетов приходится 75% объема коррупционного рынка.

В то время как коррупция часто воспринимается как имеющая место «на верхах» государственных структур, фактически коррупция является также проблемой и местного уровня; децентрализация управления, последовавшая за развалом старой системы, подняла проблему коррупции местного самоуправления во всей Восточной Европе. Это одна из причин, почему борьба с коррупцией должна начинаться на местном уровне, как это делается в Болгарии, Польше (программа «Против коррупции») и Сербии, где можно наблюдать появление «чистых» муниципалитетов и появление местных филиалов НПО, борющихся с коррупцией.

* Из отчета «Проведение углубленного социологического исследования коррупции в Мурманской области». ИНДЕМ. М., 2007.

Местные администрации скорее откликаются на волю народа, чем высокие уровни правительства, что еще сильнее укрепляет аргументы в пользу антикоррупционной деятельности на местном уровне. Местные жители могут давать оценку работе местного самоуправления судя по качеству услуг, которые они получают. Вот почему так важно для местного самоуправления добиваться создания функционально целостной системы, в которой поддерживаются высокий уровень интегрированности, честности и гордости на всех уровнях государственных институтов (правительство), частных институтов (бизнес) и институтов гражданского общества (НПО). Данные три типа институтов должны работать вместе в коалиции, чтобы бороться против коррупции и добиваться большей целостности и прозрачности в предоставлении услуг на местном уровне. Работать вместе легче на местном уровне, где количество и разнообразие игроков меньше, чем на национальном уровне. Такой род сотрудничества отвечает нуждам граждан, привлекателен для зарубежного бизнеса и может использоваться для привлечения инвестиций.

Программа Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) «Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки». <http://www.transparency.org.ru/>

К сожалению, муниципалитетов, имеющих опыт разработки программ противодействия коррупции, единицы; среди них можно назвать Чебоксары, Казань, Ижевск, Дмитровград. Один из немногих примеров — реализованная в Ижевске «Программа по предупреждению коррупции на 2002–2005 годы». В рамках этой программы предусматривалось создать муниципальные правовые акты, обеспечивающие прозрачность деятельности властей («О порядке предоставления информации о деятельности и решениях органов городского самоуправления», «Об общественной экспертизе», «Об общественных слушаниях»), участие граждан в делах местного самоуправления («О порядке сдачи в аренду мест общего пользования в домах общей долевой собственности», «О порядке согласования градостроительных решений», «О взаимодействии органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями»), решение конфликта интересов («Этический кодекс депутатов городской думы»). С целью повышения эффективности деятельности

местных чиновников проводился независимый аудит системы муниципального управления и была разработана методика определения структуры и численности органов местного самоуправления.

Возможно, проведение муниципальной реформы — одна из причин отсутствия массовой практики антикоррупционной деятельности на уровне муниципалитетов, поскольку в это время происходит общая организационная «утряска» и написанные ранее антикоррупционные нормативные акты приходится приводить в соответствие с новым законодательством. Тем не менее, констатируя отсутствие на муниципальном уровне плановых, программных действий, мы наблюдаем отдельные шаги, направленные на противодействие коррупции, чаще всего в городах, переживших громкие коррупционные скандалы. Так, например, мэрия Волгограда приняла решение об упразднении комитета по инвестициям и строительным программам. «Такое распоряжение подписал глава города Роман Гребенников. Сам он оценил упраздненное им ведомство как “комитет по муниципальному рэкету”. Главная причина в том, что выдача разрешительной документации застройщикам была далека от прозрачности. Теперь эти функции переданы комитету по градостроительству и архитектуре. В ближайшее время будет разработан специальный регламент прохождения разрешительной документации. Крайний срок от заявки до получения составит всего 148 дней»*.

Поскольку муниципальные программы противодействия коррупции должны в первую очередь опираться на активность местного сообщества, очень важно выявить и поддержать антикоррупционные инициативы общественных организаций и граждан. Такие инициативы могут возникнуть стихийно, как реакция на беспардонные действия взяточников. Пример — студенческий пикет в Новосибирске: «6 декабря 2007 года на территории 1-й городской клинической больницы прошел пикет “Студенты НГМУ — против коррупции!”. Участники пикета называли свой вуз “чемпионом по коррупции”, требовали прекратить “незаконный частный бизнес на государствен-

* irn.ru 7.09.2007.

ном образовании” и обещали обнародовать в Интернете “Взяточный прайс-калькулятор для абитуриентов и студентов”»*.

Вопросам борьбы с мздоимством уделяют внимание некоторые общественные объединения, как правило, их интересуют аспекты, связанные с профильной деятельностью. Заметную антикоррупционную активность проявляют и ассоциации предпринимателей и профессиональные объединения юристов. Например, приморская ассоциация юристов подготовила и направила в региональную администрацию проект антикоррупционного закона, «содержащего комплекс превентивных мер, которые должны помочь Приморью избавиться от клейма одного из самых коррумпированных субъектов федерации»**, а Нижегородской торгово-промышленной палатой проводятся исследования и круглые столы, посвященные вопросам антикоррупционной политики, в структуре палаты существует комитет по противодействию коррупции.

Активно действуют общественные организации, созданные специально с целью инициировать общественные проекты по противодействию коррупции. В качестве примера можно назвать «Партнерство по противодействию коррупции в Самарской области», «Партнерство по противодействию коррупции в Иркутской области», «Коалицию против коррупции Томской области». Основные направления деятельности таких организаций — подготовка обучающих программ (включая выпуск учебных пособий), общественные инициативы по повышению прозрачности деятельности органов власти и масштабов участия граждан в делах местного самоуправления.

Отдельно стоит выделить возможность создания вне рамок администрации специализированной организации — исполнительного органа антикоррупционной программы. В этом случае организация создается по инициативе или при участии органов власти, ее юридический статус — некоммерческая организация, или лучше всего — фонд. Можно сказать, что такая НКО — это специальный общественный институт, сочетающий функцию контроля за ходом реализации (наблюдатель-

* Regions.ru 10.12.2007.

** А. Бондаренко. Сеть для спрута. // *Российская газета — Приморский край*, 11 декабря 2007.

ный совет фонда) и исполнения программы противодействия коррупции (дирекция фонда). В качестве примера можно назвать «Приволжский фонд реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности», в задачи которого входит создание программ противодействия коррупции, проведение специализированных исследований, мониторинг коррупционных зон, сотрудничество со СМИ в целях противодействия мздоимству.

В целом граждане значительно меньше надеются на общественную активность, чем на силовые органы. При ответе на вопрос, «на кого в первую очередь можно рассчитывать в борьбе с коррупцией?», вариант ответа «общественные организации» выбирают от 5 до 20% респондентов. Значительные межрегиональные различия в этом случае можно объяснить степенью активности общественных организаций в регионе. Однако этот не очень высокий уровень доверия ощутимо выше уровня доверия депутатам или церкви. Кроме того, отмечается значительный потенциал этого направления — в среднем по стране **около 9,5% опрошенных готовы вступить в общественное объединение, созданное в целях противодействия коррупции.**

6. Этапы и принципы разработки программы

Есть несколько важных принципов, которые необходимо соблюсти при создании муниципальной программы противодействия коррупции:

— *Широкое гражданское участие и информационная открытость.* Согласованную позицию местного сообщества в отношении взяточничества можно выработать, лишь применяя специальные методы вовлечения жителей в процесс создания программы, обеспечивая постоянное информирование граждан о всех нюансах работы. Кроме того, активные граждане — важный и недорогой ресурс создания и реализации программы.

— *Эффективность.* Общественные ресурсы не безграничны, программные мероприятия должны давать максимальный эффект при минимуме затрат. Разработчикам программы необходимо определить приоритетные направления по оптимальному соотношению важности и достижимости задачи.

— *Адаптивность.* Взятчники умеют подстраиваться под изменившуюся ситуацию, приобретая устойчивость к антикоррупционным действиям и придумывая новые способы вымогательства. Вывод — нужна постоянная самонастройка антикоррупционной системы, программа должна содержать механизмы, а не однообразные схемы действий.

— *Системность.* Эффект от комплексной программы больше, чем сумма результатов действий различных ведомств, отвечающих за противодействие коррупции. Синергия действий обеспечивается за счет создания новых связей внутри местного сообщества, информационных и организационных.

Работа над программой противодействия коррупции принципиально не отличается от создания любой другой муниципальной программы и включает те же этапы:

Анализ ресурсов, имеющихся для создания программы: кадры (инициативная группа: представители правоохранительных органов, политики, эксперты, представители общественных организаций, активные граждане, представители бизнеса), информация, денежные средства на привлечение внешних экспертов (не обязательно бюджетные).

Диагностика: определение качественных и количественных характеристик проблем, а также возможностей и ограничений для их решения.

Обучение: изучение теории и практики противодействия коррупции, установление единого понятийного аппарата, наработка идей для последующего обсуждения.

Общественная кампания: информирование граждан о проводимой работе, вовлечение максимально широкого круга активистов в процесс работы над программой.

Выработка антикоррупционной политики: определение целей, согласование приоритетов программы. Публикация политики и широкое обсуждение.

Формализация политики: декомпозиция целей для разных групп исполнителей, определение задач и индикаторов их достижения.

Описание программы: определение набора проектов и мероприятий по направлениям.

Создание механизма реализации программы: формирование управляющего органа и контрольного органа программы, рабочих групп по направлениям, создание системы мотивации и обеспечения деятельности рабочих групп.

Создание системы мониторинга: измерение индикаторов достижения целей, оценка качества исполнения, механизм корректировки программы.

Принятие программы: широкое обсуждение, утверждение программы решением представительного органа муниципалитета.

7. Диагностика

Важность этапа диагностики трудно переоценить. От точности диагноза зависят применяемые методы лечения. Задачи авторов программы на этом этапе:

- описать проблемное поле (определить масштаб, степень укорененности и динамику изменения уровня мздоимства, выявить коррупционные зоны в деловом и бытовом секторах, сопоставить уровень общественной опасности разных коррупциогенных зон, по возможности выявить используемые схемы получения взяток, сравнить полученные цифры с данными по другим регионам);
- определить предпосылки коррупции (недостатки законодательства и процедур, уровень зарплат и социального обеспечения работников бюджетного сектора, степень развития социальных институтов, понимание природы коррупции, психологическая «установка на коррупцию», культурные особенности и традиции, степень влияния внешних агентов);
- оценить возможности и ограничения системы противодействия коррупции (готовность к взаимодействию с правоохранительными органами, решимость отказаться от коррупционной практики, поддержка различных антикоррупционных инициатив).

Кроме того, в ходе диагностики необходимо определить набор критериев, которые позволят оценить эффективность реализации программы, а также подготовить набор местных примеров («кейсов»), которые будут использованы в дальнейшем для обучения.

Исследователями часто определяются размер средней взятки, среднегодовой взнос взяточдателя и объем рынка корруп-

ции, но эти цифры имеют скорее познавательный интерес, для подготовки программы они не важны. Использовать эти данные для сопоставления с другими регионами нужно крайне осторожно, поскольку они в существенной мере зависят от уровня доходов населения. Возможно сопоставление данных о размерах взяток, полученных по результатам опросов, с данными правоохранительных органов для понимания, насколько выявленная часть коррупционных преступлений совпадает с общей картиной. При этом размер средней взятки вряд ли будет показательным, лучше использовать данные о минимальных, максимальных и модальных значениях.

7.1. Методы диагностики

Исследователями применяются разные методы диагностики: социологические опросы, экспертные интервью, фокус-группы, контент-анализ местных средств массовой информации, обзор судебной практики, анализ практики работы соответствующих подразделений прокуратуры и МВД.

Однако самым распространенным способом оценки уровня коррупции являются социологические исследования. Например, известные рейтинги Транспаренси интернешнл основываются именно на социологических оценках: «Очень трудно провести сравнительный анализ уровня коррупции по различным странам на основе фактических материалов, например объема взяток, числа уголовных дел или судебных приговоров. Такие данные по различным странам не отражают реального уровня коррупции, они скорее являются показателем качества работы правоохранительных органов, судов и/или средств массовой информации по выявлению коррупции. Поэтому единственным строгим методом сбора сравнительных данных является обращение к опыту и мнениям тех, кто непосредственно сталкивается с реальной коррупцией в той или иной стране»*.

Используются как методики отдельного изучения проблем коррупции среди чиновников, предпринимателей и граждан в целом, так и смешанные опросы.

* Transparency international «Индекс восприятия коррупции 2007».

Поскольку результаты массовых социологических опросов отчасти искажаются имеющимся информационным фоном, многие исследователи дополняют опросы экспертными интервью, можно также использовать мнение людей, не проживающих в изучаемом муниципалитете. Приезжие предприниматели, недавно переселившиеся граждане, просто командированный люд имеют неангажированный взгляд и возможность сопоставить ситуацию с положением дел в других муниципальных образованиях.

Результаты диагностики позволяют определить приоритетные направления программы противодействия коррупции, перечень мероприятий, которые будут поддержаны местным сообществом и измеряемые показатели эффективности реализации программы.

Как показала практика ФБР по борьбе с коррупцией, существует двенадцать основных, очень простых и легко узнаваемых признаков коррумпированности должностных лиц того или иного региона:

- Наличие страха у граждан перед конкретными чиновниками города или района.
- Чиновники противодействуют созданию атмосферы большей прозрачности деятельности органов власти.
- Резкое неприятие чиновниками постановки под вопрос правильности или обжалования принятых ими решений.
- Невозможность в определенный срок решить самые обычные вопросы в каком-то органе власти.
- Нестабильность и несовершенство нормативной базы, усложняющие возможность граждан реализовать свои права и законные интересы.
- Вовлеченность чиновников в предпринимательскую деятельность в данном конкретном районе.
- Установление тесных неформальных связей чиновников с крупными бизнесменами конкретного района.
- Чиновники требуют использовать услуги посредников для решения какого-либо вопроса.
- Чиновники ведут образ жизни, не соответствующий их официальным финансовым возможностям.
- Нежелание инвесторов вкладывать средства в экономику конкретного города или района в силу больших трудностей и дороговизны осуществления деловых проектов.

- Правоохранительные органы и суды подвергаются сильному политическому давлению, что оказывает влияние на принимаемые ими решения.
- Уверенность граждан в наличии коррупции в органах власти. Наличие одного или двух признаков не обязательно свидетельствует о наличии коррупции, однако если этих признаков много, то явно коррупция существует.

Т. Паркер. Фактор небезразличия. В сб. «Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество». Н. Новгород, 2001

На основе углубленной диагностики формируются краткие варианты исследований, используемые в процессе мониторинга за ходом исполнения программы. При этом важно обратить внимание на технологичность методик. Качественные и одновременно недорогие методы диагностики позволят оперативно измерять целый набор показателей в процессе исполнения программы, что обеспечит возможность гибко настраивать программы противодействия коррупции, фокусируя усилия на наиболее важных и перспективных направлениях.

7.2. Классификация коррупционных проявлений

Мероприятия по выявлению преступных проявлений, по ограничению возможностей для коррупции, по созданию системы автоматического реагирования на потенциально коррупционную ситуацию должны иметь «отраслевое» применение, для чего используется картирование потенциально коррупционных зон, выполняемое на этапе диагностики.

Коррупционные проявления на уровне муниципальных образований можно разделить на несколько групп.

А) *Коррупция в муниципальных органах* (включая муниципальные учреждения и предприятия). Эта группа самая важная для нашей темы, ниже она будет рассмотрена подробнее.

Б) *Коррупция в государственных органах власти федерального и регионального подчинения*. Несмотря на то что чиновники федерального и регионального уровня имеют свою зону ответственности, почти не пересекающуюся с местными полномочиями, коррупция в органах государственной власти должна стать предметом внимания разработчиков муниципальной програм-

мы противодействия коррупции, поскольку по количеству правонарушений и объему коррупционных сделок эта сфера как минимум сопоставима с муниципальной. Сотрудники вузов, военкоматов, санэпидемстанций, пожарного надзора, миграционной службы, налоговых инспекций, ГИБДД, росрегистрации, госгортехнадзора, службы судебных приставов и множества других государственных организаций и учреждений являются частыми фигурантами уголовных дел о взяточничестве. Злоупотребления при распределении общественных (государственных) ресурсов на территории муниципального образования явно наносят ущерб его жителям, однако возможности противодействия коррупции со стороны местного сообщества ограничены. Программа может включать меры, содействующие выявлению коррупционных преступлений (в первую очередь за счет создания эффективной системы взаимодействия с правоохранительными органами) и поддержки общественных институтов, препятствующих распространению коррупции (в том числе независимых СМИ). Другие меры противодействия возможно реализовать в сотрудничестве с органами государственной власти субъекта РФ.

В) Коррупция в общественных организациях, профсоюзах, религиозных объединениях, партиях, различных кооперативных объединениях, в том числе в товариществах собственников жилья и жилищных кооперативах. В названной сфере обороты коррупционных сделок невелики, но велика их общественная опасность. Общественные деятели становятся муниципальными депутатами, представители политических партий идут в государственную власть, и те и другие в значительной мере определяют местную политику и требования к выборным лицам, а жилищные объединения по факту являются элементами структуры муниципалитета. Злоупотребление общественным доверием порождает общее недоверие граждан к общественным институтам и постепенно переходит на другие жизненные сферы. Меры противодействия коррупции в общественной сфере — максимальная прозрачность, в том числе полная открытость финансовых потоков, внутренняя демократичность и соблюдение процедуры. Муниципальная программа противодействия коррупции может включать ме-

роприятия, способствующие внедрению антикоррупционных стандартов в деятельность общественных организаций.

Г) *Коррупция в коммерческих организациях.* На первый взгляд, коррупция в частном бизнесе или акционерных обществах не имеет отношения к местному сообществу. Общеизвестно, однако, что коррупция в бизнесе уменьшает эффективность производства, снижая качество и повышая цену продукции. Предприниматель, сбывающий товар за «откат» (распространенный пример — взятка менеджеру торговой сети за право положить свой товар на прилавки), конкурирует с другим предпринимателем не по цене и качеству товара, он конкурирует за доступ к лицу, принимающему решение. И в этой конкурентной борьбе рождаются все более изощренные схемы взяточничества, придумываются более яркие соблазны и способы «испортить» чиновника. Возможно, что более опасное последствие этой группы коррупционных проявлений — общее поддержание коррупционной среды. Станет ли отказываться от привычки получать «откат» при покупке, например, компьютеров бывший менеджер, перешедший на работу в муниципалитет?

Отдельно стоит обсудить традиции взяточничества в крупных акционерных обществах. Несмотря на формальную непричастность к общественным ресурсам, крупные корпорации как социальный институт по многим параметрам схожи с публичными образованиями. Поскольку у акционерных обществ фактически нет хозяина (их слишком много), распорядителем ресурсов является менеджмент общества. Отстаивание интересов миноритарных акционеров в рамках корпоративного законодательства имеет значительные ограничения, при этом коррупция в среде руководителей корпораций наносит значительный ущерб не только акционерам, но и всему обществу. Снижение эффективности производства ухудшает возможности потребителей, ведет к снижению налоговых сборов и негативно отражается на общей конкурентоспособности региона. В этой связи противодействие коррупции в сфере бизнеса является весьма актуальной задачей, значимость которой явно недооценена. Все сказанное особенно актуально при высокой доле государственного участия в уставном капитале акционерного общества и (особенно!) в отношении локальных монопо-

листов. Вымогательство взяток за возможность согласовать установку газового счетчика или за подключение дополнительных электрических мощностей с точки зрения рядовых граждан или предпринимателей мало чем отличается от мздоимства чиновников, однако бороться с коррупционным преступлением в этой области крайне трудно.

Местные программы противодействия коррупции могут содержать мероприятия, содействующие выявлению таких преступлений и внедрению стандартов максимальной прозрачности действий в бизнес-среде.

Согласно опубликованным результатам исследования компании «Эрнст энд Янг» «Коррупция или соблюдение законодательных требований: взвешенный подход. Десятое международное исследование в области борьбы с мошенничеством», препятствием на пути к успеху является слабое знание соответствующей антикоррупционной законодательной базы, несмотря на то что компании осознали риски, связанные с коррупцией, и предпринимают все больше усилий по борьбе с ней.

Исследование показало, что руководители компаний все больше внимания уделяют рискам, связанным с коррупцией. Более половины респондентов отметили, что в их компаниях существуют специальные образовательные программы по информированию сотрудников о вопросах мошенничества, а 45% опрошенных сообщили, что проводят своеобразную независимую экспертизу на предмет наличия фактов коррупции перед осуществлением сделок по приобретению компаний.

Многие меры, направленные на соблюдение антикоррупционного законодательства, связаны со сделками слияний и приобретений. Компаниям следует проводить более масштабные независимые экспертизы, в особенности в тех случаях, когда объектом сделок являются организации, работающие в странах повышенного риска в этой области. Компании должны принимать во внимание потенциальные законодательные обязательства, которые они приобретают в связи с проблемой взяточничества и коррупции. Речь идет не просто о том, чтобы избежать наказания, а о том, чтобы усовершенствовать свой бизнес.

Правовые и культурные особенности приводят к тому, что в России и в странах с развитой экономикой эффективность действующего антикоррупционного законодательства, а также способов

уменьшения риска коррупционных действий воспринимается по-разному. Признавая значительно меньшую степень эффективности антикоррупционного законодательства, компании в России больше полагаются на контрольные и ревизионные функции в борьбе с коррупцией, нежели на увеличение осведомленности сотрудников о правилах противодействия коррупции. Напротив, в зарубежных компаниях приоритетное внимание уделяется работе с персоналом по вопросам противодействия коррупции.

Пресс-релиз компании «Эрст и Янг», 14.5.2008

Д) *Коррупционные действия, предпринимаемые «в интересах местного сообщества».* В последнее время более четко обозначился рынок коррупционных услуг, где выгодоприобретателем является сам муниципалитет. Ответственные муниципальные чиновники ищут способы увеличить размер субсидий и трансфертов, добиваются включения в различные программы, настаивают на проведении в их городах важных мероприятий, используя при этом разные способы убеждения, иногда незаконные. Желание убеждать вышестоящее начальство становится тем сильнее, чем более муниципалитеты зависят от государственной власти. Муниципальная реформа привела к возрастанию этой зависимости, закрепленные налоговые нормативы формируют лишь меньшую часть муниципального бюджета. Чаще всего речь идет не о банальных взятках: деньги на поставку медицинской техники в поликлинику или компьютеров в школу идут в обмен на гарантию заключить контракт с определенной фирмой, а включение в целевую программу обуславливается назначением на ключевой пост «нужного» человека.

В коррупционную систему втянуты и правоохранительные органы: путаница, вызванная передачей полномочий и сложностями переходного периода, предусмотренного законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» привела к зависимости муниципалитетов от контролирующих органов, имеющих возможность осложнить текущую работу муниципалитетов, интерпретируя неопределенности закона. Впрочем, в непрозрачной ситуации очень трудно определить, вызвана ли взятка интересами местного сообщества или она прикрывает открытое воровство.

Факты нарушения закона были выявлены в ходе проверки, проведенной по поступившему в управление генпрокуратуры обращению издателя одной из газет Нижнего Тагила. Так, сотрудники надзорного ведомства вскрыли факты финансовых махинаций при расходовании средств бюджета города, в которых, по данным следствия, непосредственное участие принимал ответственный работник областной прокуратуры. Должностные лица местной администрации в качестве платы за якобы оказанные юридические услуги незаконно передали силовому полмиллиона рублей из городской казны, в то время как деньги предназначались для содержания и ремонта муниципального жилья.

По результатам проверки управления генпрокуратуры незаконное процессуальное решение было отменено, а участвовавший в махинациях прокурор уволен с занимаемой должности.

Ura.ru 25.4.08

Семинары и тренинги в рамках муниципальной программы противодействия коррупции могут включать занятия для руководителей, где будет обсуждаться проблема «цель и средства», взвешивание выгод и потерь, связанных с этим видом коррупции, а также поиск легальных возможностей защиты интересов муниципалитета.

Е) *Особо необходимо обсудить многочисленные случаи вымогательства денежных средств и материальных ресурсов у предпринимателей в интересах муниципалитета:* формирование специальных благотворительных фондов, сбор средств на праздники и официальные мероприятия, требования о передаче в распоряжение муниципалитета материальных ценностей и недвижимого имущества, настоятельные просьбы оплатить какие-либо товары или услуги в пользу муниципального образования. Данные действия не являются коррупционными в строгом смысле, если чиновник совершает вымогательство в пользу местного сообщества, а не в личных интересах, речь идет скорее о препятствиях в развитии бизнеса, об искажении конкурентной среды, о незаконном налогообложении. В практике работы правоохранительных органов есть множество примеров подобного рода. Например, глава администрации одного из южнорусских городов в обмен на оформление земельного участка «предложил бизнесмену передать в собственность города два

автомобиля ВАЗ-21074», мэр города в Поволжье «вынудил директора строительной компании отдать мэрии четырехэтажное здание стоимостью 3 миллиона рублей (в ценах 2001 года)», а начальник управления социального развития села, экологии и природопользования одного из районов Вологодской области «предложил приобрести для управления компьютер, не обязательно дорогой».

Экс-заместителя главы Самары Б. прокуратура обвиняет в причинении имущественного ущерба строительным компаниям на сумму 25 млн рублей. Обвинение в адрес Б. основывается на существовании 11 договоров целевого финансирования между департаментом мэрии и строительными компаниями. Договоры эти предполагали внесение благотворительных взносов строителей на счета департамента. Б. якобы устанавливал сумму «взноса», исходя из площади, расположения и ликвидности строительного объекта. В обмен на пожертвование застройщики получали разрешения на строительство.

Официальная позиция мэрии: деньги тратились на благие для города нужды, например на них хотели достроить дома обманутым дольщикам. Следствие в это не верит. Начальник Главного следственного управления при ГУВД Самарской области неоднократно давал интервью, где говорил о том, что ему понятна позиция сотрудников мэрии, но вызывает удивление позиция депутатов городской и губернской дум, которые утверждают, что Б. ничего особенного не совершил.

Собкор.ру 15.5.2008

Проблема в том, что нелегальное происхождение полученных средств приводит к соблазну распорядиться ими в личных целях. **Конфликт интересов возникает независимо от того, воспользуется или нет чиновник возможностью злоупотребления.** Граждане должны иметь возможность контролировать использование общественных ресурсов любым чиновником, поскольку доверие существует лишь в обстановке прозрачности («доверяй, но проверяй»), чиновник, желающий распоряжаться ресурсами бесконтрольно теряет доверие автоматически. Жизнь приводит нас множество примеров в поддержку этой позиции. Кстати, большинство в том числе и не приведенных описаний поборов в интересах муниципалитетов лишь эпизо-

ды в делах, где параллельно рассматриваются гораздо более убедительные факты коррупции.

Плохо, что в коррупционной практике используются названия «правильных» общественных институтов, дискредитируются разумные идеи и механизмы. Часто используемые для сбора средств с предпринимателей общественные фонды, созданные «как бы» в целях развития муниципалитета или решения отдельных муниципальных проблем, при разумной организации могли бы стать очень эффективным средством противодействия злоупотреблениям в разных муниципальных сферах, например в школах.

Сегодня приговором Фрунзенского районного суда Саратова директор одной из школ была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 290 УК РФ «Получение взятки» и наказана штрафом в размере сто тысяч рублей. Кроме того, в течение полутора лет ей запрещено занимать должности в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждениях.

Директор обвинялась в получении взятки в размере 3 тысячи рублей за зачисление в школу и успешное ее окончание сына одного саратовца. В ходе предварительного расследования и судебного заседания директор свою вину отрицала и утверждала, что деньги взяла на нужды школы. Тем не менее государственному обвинителю удалось представить суду неоспоримые доказательства ее вины и опровергнуть показания дополнительных свидетелей со стороны защиты о невиновности директора. Вынося приговор, суд учел исключительно положительные характеристики директора, которая имеет 40-летний трудовой стаж, и согласился с предложением гособвинения о назначении штрафа и лишения ее права занимать определенные должности.

Как рассказал и.о. прокурора Фрунзенского района, выступивший на стороне гособвинения, «это минимальная сумма штрафа за подобные преступления, и, возможно, суд ограничился бы более мягким приговором, если бы обвиняемая призналась в содеянном, а не заняла жесткую позицию, отрицая свою вину до последнего момента». Штраф, конечно, лучше тюремной камеры, но, учитывая профессию обвиняемой, собрать его она сможет с большим трудом.

Новые известия, 14.05.08

Не секрет, что многие «нашумевшие» антикоррупционные дела связываются наблюдателями с близкими выборами или отдельными политическими фигурами. В этой ситуации журналисты и правозащитники очень по-разному трактуют описанные случаи, которые часто можно охарактеризовать «хотели как лучше». Однако суды не рассматривают политическую подоплеку событий, равно как и предположительные благие намерения. Муниципальная программа противодействия коррупции могла бы включить разъяснительную работу о вреде нелегальных методов решения проблем муниципалитета в целом и муниципальных организаций и предприятий в частности, а также мероприятия, способствующие внедрению в муниципальную практику прозрачных и подконтрольных гражданам инструментов, позволяющих аккумулировать небюджетные средства.

8. Выявление коррупционных зон

Для понимания, где в сфере ответственности муниципальных органов могут находиться потенциально коррупционные зоны, рассмотрим (в упрощенном изложении) вопросы местного значения, отнесенные федеральным законодательством* к компетенции муниципалитетов. Их перечень можно разделить на пять видов: А) вопросы, решаемые непосредственно муниципалитетами (чаще всего через муниципальные предприятия и организации); Б) вопросы, решаемые органами местного самоуправления путем регулирования; В) реализация властных полномочий местного самоуправления; Г) вопросы, решаемые совместно с государственными ведомствами; Д) вопросы, связанные с обеспечением деятельности органов местного самоуправления. При этом часть вопросов является факультативными (органы местного самоуправления имеют право, но не обязаны их исполнять).

А) Исполнительная (сервисная) деятельность органов местного самоуправления:

— организация в границах муниципалитета электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

Городской суд признал заместителя мэра Апатитов С. виновной в незаконной предпринимательской деятельности и превышении своих властных полномочий. По приговору суда она должна заплатить 30 тысяч рублей штрафа и оставить работу в го-

* ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003.

родской администрации. На полтора года она лишена права занимать должности на государственной службе или в органах местного самоуправления.

Предпринимательницу С. мэр Апатитов пригласил на должность своего заместителя по ЖКХ в 2004 году. Однако она не рассталась со своим бизнесом, как того требовал закон о муниципальной службе. Как установил суд, С. составила на имя своего отчима договор о доверительном управлении своей 40-процентной долей в одной из апатитских строительных компаний и предложила ему должность генерального директора этой фирмы. Но договор был составлен так, что фактически право принимать решения оставались за С. К тому же, как заявила на суде одна из свидетельниц, на тот момент отчим предпринимательницы не умел даже работать на компьютере и ничего не понимал в составлении смет.

Суд установил, что затем заместитель мэра обеспечила строительной фирме победу в муниципальном конкурсе на ремонт систем отопления в жилых домах города, пойдя на грубые нарушения закона о размещении муниципального заказа. Никаких затруднений это не вызвало, поскольку чиновница курировала сферу ЖКХ и была председателем конкурсной комиссии. Но этой историей заинтересовались правоохранительные органы. С. была осуждена.

Российская газета — Мурманская область № 4578, 1.02.2008

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;

Сто сорок тысяч рублей были получены начальником Управления благоустройства г. Ижевска (республика Удмуртия) З. через посредника по эпизоду с ГУП «Управтодор» за содействие в получении заказа на нанесение дорожной разметки. По версии следствия, взятку З. замаскировал под оказание услуг по обслуживанию оргтехники «Удмуртавтодора» ООО «Дом». Обвинение квалифицировало эти действия по ст. 290 ч. 1 — «получение взятки».

Еще в одном эпизоде (всего их семь) г-на З. обвинили в передаче полномочий органа муниципального образования коммерческому лицу. Это выразилось в том, что в 2006 году по время весеннего ограничения на проезд по городским дорогам З. способствовал заключению контракта с ООО «Дорстрой» на платную выдачу пропусков на проезд. За эту услугу по условиям

контракта фирма получала комиссию в размере 25 процентов от объема собранных платежей. Государственный обвинитель уточнил, что всего за право проезда по городским дорогам было собрано 27,6 миллиона рублей, из них часть собрало Управление благоустройства, часть — в размере 17,5 миллиона рублей — ООО «Дорстрой». Эти два эпизода квалифицированы обвинением по статье 286 части 1 УК РФ (превышение должностных полномочий).

ИА «День» 21.4.2008

— организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;

Верховный суд Удмуртии вынес приговор бывшему заместителю начальника управления городского строительства администрации Ижевска (Горстрой) К. по факту получения взятки в крупном размере.

Как сообщили в пресс-службе прокуратуры республики, суд квалифицировал действия К. как получение взятки в крупном размере (200 000 рублей) — пп”г” ч. 4 ст. 290 УК и назначил наказание в виде 4 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима.

Это повторное рассмотрение дела в отношении бывшего чиновника Горстроя. Первоначально К. был осужден за покушение на получение денежных средств путем обмана с использованием служебного положения по ч. 3 ст. 30 и ч.3 ст. 159 УК РФ.

На протяжении 2005 и 2006 года К. требовал передачи взятки в размере 1% от стоимости строящегося многоэтажного жилого дома на ул. Пушкинской г. Ижевска, что составляет 1 320 000 рублей, от руководителя подрядной организации ООО ИСП «Нива» за предоставленные объемы работ по строительству этого дома и производство своевременной, поэтапной приемки и оплаты выполненных работ, осуществление инвестирования строительства. 20 декабря 2006 года при получении части взятки в сумме 200 000 рублей К. был задержан.

Udm-info.ru 5.12.2007

— обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;

В Казани супружеская пара решила улучшить свои жилищные условия и получить жилье по социальной ипотеке. Супруги обратились к 24-летнему начальнику отдела жилищной политики муниципального учреждения «Администрация Московского района» Исполнительного комитета Казани, назначенному на эту должность немногим более года назад. Недолго думая, чиновник предложил свои услуги по ускорению процесса оформления документов для получения жилья и вывел на экран монитора сумму, в которую оценил предоставляемый «сервис» — 100 тысяч рублей, сообщили в пресс-службе следственного управления следственного комитета при прокуратуре РФ по республике Татарстан.

Пара решила обратиться за содействием к родственнице, работающей в правоохранительных органах. Женщина пришла на прием к начальнику отдела, объяснила суть своего визита, представилась и даже предъявила служебное удостоверение. Сумма вознаграждения сразу же была снижена до 50 тысяч рублей.

11 апреля в салоне принадлежащего начальнику отдела автомобиля та самая сотрудница милиции, неподалеку от Вахитовского РУВД, передала ему 50 тысяч рублей и вышла из машины. Увидев приближающихся к его машине людей в штатском и почувствовав подвох, мужчина «дал по газам» и скрылся. По дороге он скинул «улику» через приоткрытое окно машины. Следователям пришлось прекратить погоню и собирать денежные купюры. Несмотря на возникшие «накладки», мужчину задержали на рабочем месте. После недолгих препирательств, под напором неопровержимых доказательств он сознался и в тот же день был задержан. В этот же день в отношении него в Центральном межрайонном отделе следственного управления следственного комитета при прокуратуре РФ по республике Татарстан было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 290 УК РФ — получение взятки.

Regions.ru 15.04.2008

— организация транспортного обслуживания населения в границах муниципалитета;

— организация охраны общественного порядка на территории муниципалитета муниципальной милицией (данный пункт закона вступит в силу только после принятия специального закона);

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- организация мероприятий по охране окружающей среды (несмотря на четкую формулировку, вопрос этот решается чаще с помощью регулирования);
- организация работы начальных и средних школ (при этом ответственность за финансирование учебного процесса лежит на региональных властях);

Начальник управления по финансово-экономическому и материально-техническому обеспечению департамента образования администрации города Нижнего Тагила (Свердловская область) подозревается в получении взятки. Как сообщили в следственном управлении следственного комитета при прокуратуре РФ по Свердловской области, К. путем вымогательства получил от одного из предпринимателей города взятку в размере 252 тысячи рублей. Коммерсант выиграл тендер на выполнение муниципального заказа по ремонту около 10 школ и успешно провел эти работы. Когда акты были представлены заместителю председателя конкурсной комиссии по размещению заказов К., чиновник потребовал вознаграждение, а в случае отказа обещал предпринимателю проблемы в бизнесе. 30 ноября 2007 года должностное лицо “взяли” в рабочем кабинете с поличным. Свою вину К. не признает.

ИА Уралинформбюро, 6.12.2007

- организация предоставления детям дополнительного образования (подростковые клубы, музыкальные школы и т.п.);
- организация общедоступного бесплатного дошкольного образования (речь идет о детских садах и яслях), а также организация отдыха детей в каникулярное время;

Следственным отделом по Ленинскому району Челябинска окончено расследование по уголовному делу в отношении директора муниципального дошкольного образовательного учреждения (МДОУ) № 106 Челябинска.

Следствием установлено, что должностное лицо в период с 2001 по 2006 год, используя свои служебные полномочия, незаконно присваивала денежные средства, предназначенные для выдачи заработной платы из федерального бюджета номинально числящимся сотрудникам МДОУ № 106. В период с 2003 по 2006 год директор МДОУ № 106 получала взятки от 2500 до 6000 руб-

лей за устройство детей в муниципальное учреждение. За исследуемый период времени директор МДОУ незаконно присвоила денежные средства на сумму 285 907 рублей.

Директору МДОУ № 106 предъявлено обвинение по ст. 285 ч. 1 УК РФ (использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства), предусматривающей наказание до 4 лет лишения свободы; по семи эпизодам преступлений по ст. 290 ч. 1 УК РФ (получение должностным лицом взятки в виде денег за действия в пользу взяткодателя), предусматривающей наказание до 5 лет лишения свободы; по девяти эпизодам преступлений по ст. 292 УК РФ (служебный подлог, т.е. внесение должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, если эти деяния совершены из корыстной заинтересованности), предусматривающей наказание до 2 лет лишения свободы.

В январе 2008 года уголовное дело направлено в суд для рассмотрения по существу.

Лучший город, 30.01.2008

— организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

Верховный суд Татарстана признал виновным во взяточничестве и осудил на три года сотрудника муниципалитета города Чистополя П. “Чиновник был взят под стражу в зале суда, наказание он будет отбывать в колонии строгого режима. Кроме того, в течение трех лет М. Петров лишен права занимать государственные должности”, — сообщил старший помощник прокурора Татарстана.

Суд установил, что 42-летний начальник отдела по делам молодежи, спорту и туризму исполкома Чистопольского муниципального района Татарстана П., имевший право формировать госзаказ на поставку работ и услуг для нужд отдела, использовал свои служебные полномочия и получил у замдиректора фирмы ООО “Спирин” путем вымогательства взятку в сумме 215 тысяч рублей.

ИА Татар-информ, 12.12.2007

— организация оказания на территории муниципалитета скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи (амбулатории, поликлиники, фельдшерско-акушерские пункты, больницы неотложной помощи), медицинской помощи женщинам в период беременности (родильные дома, женские консультации и перинатальные центры);

В Уральском федеральном округе за вымогательство взятки в крупном размере привлечены к уголовной ответственности чиновники органов здравоохранения города Нижневартовск Ханты-Мансийского автономного округа. Отделом по расследованию особо важных дел управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Уральском федеральном округе завершено расследование уголовного дела в отношении начальника службы материального обеспечения Департамента здравоохранения администрации Нижневартовска М., главного врача муниципального учреждения «Станция «Скорой медицинской помощи» Б. и ее заместителя Н., обвиняемых по ч. 4 ст. 290 УК РФ (вымогательство взятки в крупном размере).

Следствием установлено, что указанные лица вымогали у директора фирмы ООО «Связьсервис» 2,4 млн рублей, угрожая ему в противном случае, расторгнуть ранее заключенные с ним контракты на поставку радиоаппаратуры (представительство фирмы выиграло тендер на право заниматься оснащением станции «Скорой помощи» оборудованием, выпускаемым на предприятии). В ходе спецмероприятий один из чиновников был задержан в своем служебном кабинете при получении от предпринимателя части вымогаемой суммы в размере 500 тыс. рублей. Уголовное дело направлено для рассмотрения по существу в окружной суд.

newslab.ru 29.08.2007

- организация библиотечного обслуживания населения;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципалитета;
- организация проведения физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- организация обустройства мест массового отдыха населения;

- формирование и содержание муниципального архива;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

За получение взятки возбуждено уголовное дело в отношении главы Хоперского муниципального образования Балашовского района Саратовской области.

Чиновник задержан сотрудниками ОБЭП в своем рабочем кабинете. Денежное вознаграждение в сумме 3000 рублей глава Хоперского МО получил от жителя села Тростянка за предоставление места на кладбище в селе Хоперском.

Подозреваемому избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде. Проводится расследование.

ИА Взгляд-инфо, 18.02.2008

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организация благоустройства и озеленения территории;

Кушевский районный суд Кубани рассмотрел уголовное дело по обвинению бывшего заместителя главы местного муниципалитета в получении взятки.

Ш. в районе знают как хорошего прораба. До того, как весной 2005 года он пересел в чиновничье кресло, трудился в строительной фирме. На новом посту продолжал курировать производственную сферу, в которую также входило благоустройство района. С этой сферой и связано уголовное дело: замглавы попался с поличным при получении от местного предпринимателя взятки в размере 69 тысяч рублей за получение контрактов на укладку тротуарной плитки в станице Кушевской.

Чиновнику предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 290 УК РФ (получение взятки должностным лицом). Как пояснил следователь Ленинградского межрайонного отдела Следственного комитета при Прокуратуре РФ, помимо случая, на котором замглавы попался с поличным, ему вменяется еще три эпизода преступления. А общий ущерб, нанесенный его действиями районному бюджету, оценивается в 800 тысяч рублей. Предприниматель, передавший ему “тротуарную мзду”, от ответственности освобожден, так как именно с его подачи Ш. попал под подозрение.

Суд назначил чиновнику наказание в виде лишения свободы на срок два года с отбыванием наказания в колонии-поселении.

Российская газета — Кубань, 5.03.2008; ИА Regnum, 25.03.2008

— организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципалитета;

В Управление по борьбе с организованной преступностью по Республике Бурятия поступила информация о том, что чиновник муниципального управления «Городской лесхоз» получает взятки за незаконную выдачу лесобилетов.

Чтобы задержать фигуранта с поличным, сотрудники УБОП под видом покупателей обратились к нему с просьбой выделить участок леса под сплошную вырубку. Ничего не подозревая, чиновник согласился и потребовал перечислить на расчетный счет городского лесхоза 18 тысяч рублей за деляну, а 50 тысяч передать лично ему за незаконную выдачу лесобилета.

Через несколько дней сотрудники милиции приехали заключить сделку и задержали взяточника с поличным.

В отношении гражданина возбуждено уголовное дело по ст. 290 ч. 2.

Пресс-служба МВД Республики Бурятия, 12.10.2007

— ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципалитета;

— организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

— организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья, организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципалитета;

Сотрудник муниципального управления по делам ГО и ЧС города Волгодонска (Ростовская область) задержан при получении

нии взятки в размере 2 млн рублей, сообщила в понедельник пресс-служба Главного управления МВД России по Южному федеральному округу.

“Сотрудники оперативно-розыскного бюро (ОРБ) N3 по экономической безопасности главного управления МВД России по ЮФО задержали на днях в городе Волгодонске при получении взятки сотрудника муниципального управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Волгодонска 54-летнего старшего специалиста службы ГО и ЧС, который подозревается в получении взятки от руководителя одного из крупных бюджетобразующих предприятий Волгодонска”, — говорится в сообщении.

По информации МВД, согласно версии следствия, “еще в начале апреля при проведении проверки чиновник выявил на предприятии ряд нарушений. Оказалось, что на заводе отсутствует эвакуационный пункт на случай чрезвычайной ситуации. За такое нарушение он пригрозил директору предприятия серьезными последствиями вплоть до закрытия производства. Однако, чтобы решить вопрос и не останавливать работу, проверяющий предложил попросту заплатить”.

ИА Интерфакс-юг, 5.05.2008

— создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципалитета;

— создание муниципальных музеев (факультативный вопрос);

— создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования (факультативный вопрос);

— осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года (факультативный вопрос).

Б) Регулятивная деятельность органов местного самоуправления:

— создание условий для жилищного строительства;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению;

В Республике Коми муниципальный служащий обвиняется в получении взятки на сумму более 680 тыс. руб. Как сообщают в пресс-службе следственного комитета при прокуратуре РФ, уголовное дело в отношении главного специалиста отдела промышленности, транспорта и связи г. Ухты возбуждено по ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение взятки).

Следствие установило, что с сентября 2003 по январь 2008 года обвиняемый, являясь должностным лицом, ответственным за организацию пассажирских транспортных перевозок на территории г. Ухты, потворствовал одной из компаний-перевозчиков в беспрепятственном прохождении процедур согласования с администрацией города и утверждения маршрутов. За это чиновник получил взятку на общую сумму 688 тыс. руб.

Дело будет рассмотрено Верховным судом Республики Коми.

ИА РБК. Санкт-Петербург, 14.05.2008

— создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

Азнакаевский городской суд вынес обвинительный приговор в отношении начальника отдела территориального развития исполкома Азнакаевского муниципального района 37-летнего И., который являлся также членом городской избирательной комиссии.

В ходе следствия И. было предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ст. 290 ч. 1 УК РФ. Установлено, что он, являясь членом организационной комиссии по подготовке и проведению праздника Сабантуй и будучи ответственным за размещение торговых палаток и точек общественного питания на майдане, используя свое должностное положение и служебные полномочия, получил от одного из граждан за возможность осуществления торговли в качестве взятки 2 тыс. рублей.

Приговором районного суда И. признан виновным в совершении инкриминируемого ему преступления. Суд назначил ему наказание в виде 2 лет лишения свободы. С учетом того, что подсудимый полностью признал себя виновным и раскаялся в содеянном, данное наказание суд определил условно с испытательным сроком 1 год и лишением права занимать должности в органах государственной власти сроком 2 года.

ИА Татар-информ, 18.10.2007

— создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;

Прогнозным планом приватизации муниципального имущества Пскова на 2007 год была предусмотрена приватизация в I квартале 2007 года нежилого здания кинотеатра «Октябрь» по адресу: г. Псков, пл. Ленина, 3, общей площадью 1840,1 кв. метров. Решением гордумы от 26 января 2007 года было предусмотрено внесение указанного помещения в уставный фонд ОАО.

7 февраля комитет по управлению муниципальным имуществом (КУМИ) Пскова издал распоряжение «Об участии в создании ОАО «Октябрь» (за подписью и.о. председателя комитета), согласно которому от имени муниципального образования «Город Псков» КУМИ выступил одним из учредителей ОАО «Октябрь». В качестве вклада в уставный капитал данного ОАО было внесено нежилое здание кинотеатра «Октябрь», стоимость которого согласно отчету БТИ определена в размере 40 млн 100 тыс. рублей, что составило 4010 штук обыкновенных именных бездокументарных акций ОАО «Октябрь» номинальной стоимостью одной акции 10 тыс. рублей. Доля муниципальных акций в общем количестве акций ОАО «Октябрь» составила 25,06%.

Вторым учредителем ОАО «Октябрь» выступило ООО «Белая Русь плюс», уставный капитал которого составлял 8 тыс. рублей. Независимым оценщиком была произведена оценка данного ООО в размере 146 тыс. 286 рублей. Однако при создании ОАО «Октябрь» ООО «Белая Русь плюс» внесло якобы активов на сумму 127 млн рублей, значительная часть которых — виртуальные. В акт оценки имущества, составленный ООО, было незаконно включено право аренды Власьевской башни, которая является памятником федерального значения, рыночная стоимость прав аренды помещений в самом кинотеатре на последующие 25 лет, а также так называемая «малоценка», которая не может быть вкладом, при этом, по мнению экспертов, вносимые в уставной капитал вилки, ложки, тарелки и пр. имели завышенную на 50% и более оценку.

Таким образом ООО «Белая Русь плюс» стало обладателем 11 990 штук обыкновенных бездокументарных акций, что составило 74,94% доли в уставном капитале ОАО «Октябрь».

Данные действия КУМИ и коммерческих структур позволили сделать вывод о том, что учредителями ОАО «Октябрь» была ис-

кусственно уменьшена доля муниципального имущества во вновь создаваемом акционерном обществе.

С целью признания сделки недействительной и возврата отчужденного муниципального имущества Псковская городская дума приняла решение от 13.07.2007 года № 133 «Об обращении в правоохранительные, судебные и контрольно-ревизионные органы». В результате проведенной работы решением Арбитражного суда Псковской области от 14 марта 2008 года приватизация кинотеатра «Октябрь» признана незаконной.

ИА Псковская лента новостей, 10.01.2008

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- обеспечение условий для развития на территории муниципалитета физической культуры и массового спорта;
- создание условий для массового отдыха жителей;
- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (для сельских муниципальных образований — содействие в развитии сельскохозяйственного производства);
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

В отношении начальника отдела архитектуры и градостроительства, главного архитектора администрации Измалковского района Г. возбуждено уголовное дело по статье 290 части 4 пункта «г» УК РФ — получение взятки в крупном размере.

Как сообщили в пресс-службе следственного управления по региону, следствие располагает информацией, что главный архитектор вступил в сговор с главой администрации района с целью получения взятки в размере двухсот тысяч рублей. От представителя московской коммерческой структуры за выделение земельного участка под строительство автосалона и автомойки главному архитектору была передана часть взятки в размере тридцати тысяч рублей. Как следует из материалов дела, остальные сто семьдесят тысяч рублей позднее были переданы главе администрации К. Задержание провели сотрудники управления по борьбе с организованной преступностью УВД области. Сейчас отделом по расследованию особо важных дел следственного управления по Липецкой области проводятся следственные мероприятия.

Глава администрации Измалковского района занимает этот пост с 1998 года.

Сейчас К. находится под подпиской о невыезде, а Г. арестован.

Российская газета — Черноземье, 25.12.2007

— создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

— создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий (факультативный вопрос);

— оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений (факультативный вопрос).

В) Реализация властных полномочий органов местного самоуправления:

— утверждение генеральных планов поселений (в районе — схем территориального планирования) и документации по планировке территории, правил землепользования и застройки, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель;

— выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию (в т.ч. после реконструкции и капитального ремонта);

Отделом по расследованию особо важных дел следственного управления следственного комитета при прокуратуре РФ по Самарской области возбуждено уголовное дело в отношении главного специалиста управления муниципального земельного контроля департамента строительства и архитектуры городского округа Самара Г. за получение взятки, сопряженной с ее вымогательством.

По версии следствия, Г., находясь на своем рабочем месте в здании департамента, неоднократно встречалась с гражданином Х., выдвигая ему при этом свои незаконные требования о передаче денег в сумме 50 тысяч рублей, угрожая в случае отказа неблагоприятными для него последствиями, в том числе отказом в

подписании акта приемки нежилого помещения после переустройства (перепланировки) на принадлежащую ему на праве собственности квартиру.

Осознавая реальность высказанных Г. угроз, и не желая неблагоприятных для него последствий, Х. вынужден был согласиться. При этом Х., находясь в затруднительном финансовом положении, попросил снизить требуемую сумму взятки до 30 тысяч рублей, пояснив, что деньги у него имеются лишь в иностранной валюте, на что подозреваемая согласилась. 20 февраля Г., находясь на своем рабочем месте в здании департамента, получила от Х. взятку в размере 800 евро, передав ему взамен подписанный ею акт приемки нежилого помещения после переустройства (перепланировки) на принадлежащую ему на праве собственности квартиру. После получения указанной взятки Г. была задержана с поличным на месте совершения преступления сотрудниками УБОП при ГУВД по Самарской области, а в ходе осмотра у нее изъяты указанные деньги.

В настоящее время в отношении подозреваемой решается вопрос об избрании меры пресечения, сообщили в пресс-службе прокуратуры Самарской области.

TLNews.ru 25.2.2008

— выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципалитета;

В феврале 2007 года возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного пп. “в”, “г” ч. 4 ст. 290 УК РФ, в отношении главы одного из муниципальных образований Смоленской области. В январе-феврале 2007 года глава муниципалитета неоднократно встречался в своем рабочем кабинете с бизнесменами и требовал от них взятку за выдачу разрешения на размещение рекламы на щитах и объектах недвижимости, являющихся муниципальной собственностью. При передаче взятки в размере шести тысяч долларов чиновник был задержан в рабочем кабинете. В отношении него избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. В ходе предварительного следствия выявлено еще четыре преступления коррупционной направленности и возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 285, ч. 2 ст. 286 (превышение должностных полномочий), ч. 4 ст. 290 УК РФ.

ИА Regnum, 21.01.2008

— осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов;

— охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения. Под словом «охрана» в данном случае понимается не физическая защита, а регулирование порядка использования;

— совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса (в муниципальных образованиях, имеющих статус поселения).

Летом 2005 года 49-летняя глава одной из сельских администраций в Лужском муниципальном районе Ленинградской области за денежное вознаграждение в сумме 1,5 тысячи рублей удостоверила заведомо подложное завещание, составленное якобы в поселке Тесово Лужского района Ленинградской области.

Согласно данному завещанию владелица квартиры завещала свое имущество, в том числе квартиру в одном из домов по улице Шотмана, некому гражданину. Затем глава администрации внесла в реестровую книгу для регистрации нотариальных действий администрации заведомо ложную запись о якобы имевшем место удостоверении указанного нотариального действия. Преступные действия взяточницы повлекли существенное нарушение конституционных прав и законных интересов действительной наследницы квартиры.

Как сообщили в пресс-службе прокуратуры Санкт-Петербурга и Ленинградской области, предварительное следствие по данному уголовному делу производилось следственным отделом по Невскому району следственного управления при прокуратуре РФ по Санкт-Петербургу. Невский районный суд признал виновной главу администрации в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и назначил ей наказание в виде штрафа в доход государства в размере 30 тысяч рублей.

ИА Росбалт-Петербург, 26.12.2007

Г) Вопросы, решаемые муниципальными властями совместно с государственными службами:

— участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципалитета;

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

— участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

— участие в организации и финансировании проведения на территории муниципалитета общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет (факультативный вопрос);

— участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству (факультативный вопрос).

Д) Вопросы, связанные с реализацией функций и обеспечением деятельности органов местного самоуправления:

— формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципалитета и контроль исполнения данного бюджета;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования;

— владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

— выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района (относится только к муниципальным образованиям — районам);

— принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

— установление официальных символов муниципального образования;

— создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

— установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;

— регулирование тарифов и надбавок к тарифам на това-

ры и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры;

В ходе следствия к делу о коррупции среди депутатов Тверской городской думы были привлечены 18 человек. Из них трое — предприниматели, остальные — депутаты Тверской городской думы. На данный момент за решеткой оказались двенадцать депутатов и один предприниматель. Пятеро народных избранников находятся за решеткой уже в течение полутора лет, семерых же (из них две женщины) взяли под стражу в зале суда после вынесения приговора. Самый строгий приговор был вынесен в отношении экс-спикера Тверской городской думы П. Государственный обвинитель просил больше 12 лет, но суд учел, что в последний месяц П. сознался во всех преступлениях и начал сотрудничать со следствием.

В совокупности пятнадцать человек получили 53 года лишения свободы и штраф на общую сумму 3 миллиона 200 тысяч рублей. Всех депутатов на три года лишили права избираться на выборные должности. Мужчины будут отбывать срок в колонии строгого режима — предположительно Бежецка. Женщин ждет Вышневолоцкая женская колония общего режима.

Один из четырех рассматриваемых в деле эпизодов — взятка в размере более двух миллионов рублей от ОАО “Тверские коммунальные системы”, полученная за то, что народные избранники на внеочередном заседании в ноябре 2005 года не приняли решения по снижению нормативов теплоснабжения, что могло бы привести к понижению суммы коммунальных платежей для жителей Твери.

Комсомольская правда, 4.12.2007; Караван + Я, 19.3.2008

— организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов и местных референдумов;

— принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

— организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования;

— учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуж-

дения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

— осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

— организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных лиц, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Перечисленные вопросы местного значения относятся к уровню городских округов, совокупный набор полномочий районов и поселений почти совпадает с этим списком.

Перечень вопросов, отнесенных к компетенции муниципальных образований, закрытый. Исполнение других вопросов (если они не отнесены к компетенции других уровней власти!) допускается лишь за счет собственных доходов местных бюджетов (это редкая ситуация, как правило, собственные доходы составляют меньшую часть муниципальных бюджетов). По решению органов государственной власти возможна передача некоторых государственных полномочий на местный уровень, причем муниципалитет не вправе отказаться от исполнения переданных государственных полномочий. Деятельность по исполнению переданных государственных полномочий, естественно, тоже может стать сферой коррупционных преступлений, различие заключается лишь в том, что органы государственной власти, осуществляющие передачу полномочий, имеют возможность осуществлять контроль за эффективностью предоставления социальных услуг. Чаще всего с регионального на муниципальный уровень передаются вопросы медицинского обслуживания населения, вопросы социальной защиты и запись актов гражданского состояния.

Имея престижную должность и стабильную зарплату, начальник отдела ЗАГСа г. Новый Уренгой приняла в обход длинной очереди взятку в размере пяти тысяч рублей от жениха, желавшего как можно скорее заключить брак со своей возлюбленной.

Судебный процесс не занял много времени, чиновница согласилась с предъявленным обвинением и заявила ходатайство о приостановлении приговора без проведения судебного разбирательства. Новоуренгойский городской суд признал даму виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 290 УК РФ и назначил ей штраф в размере 100 тысяч рублей.

Судебная коллегия по уголовным делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа, рассмотрев кассационное представление прокуратуры, оставила приговор без изменения, сообщила пресс-секретарь суда.

ИА Ямал-Информ, 29.05.08

Приведенные выше примеры не единичны, в практике работы правоохранительных органов есть выявленные коррупционные правонарушения почти по всем перечисленным выше отраслевым направлениям деятельности муниципальных властей. Лидирующие (в плохом смысле слова) сферы — распределение земель, муниципальные закупки, аренда муниципальной недвижимости, выдача больничных листов, прием детей в детский сад.

8.1. Специфика коррупционных преступлений в различных сферах

С целью диагностики отраслей, подверженных коррупции, возможно проведение общих опросов (в них выявляется не столько личный опыт респондентов, сколько информационный фон — «говорят, что») и опросов потребителей конкретных услуг (однако в некоторых отраслях их очень нелегко организовать). При проведении исследований необходимо учитывать специфику коррупционных преступлений, вызванную особенностями исполнения публичных функций в разных сферах деятельности муниципалитета.

В процессе регулирования деятельности коммерческих и некоммерческих предприятий, занятых в сфере решения вопросов местного значения (раздел Б) муниципальные органы устанавливают ведомственные нормы и правила, контролируют исполнение этих правил, выдают соответствующие разрешения, обеспечивают поддержку отдельных отраслей путем

налогового регулирования и выделения муниципальных субсидий и грантов и др. Злоупотребления чиновников в сфере регулирования вызваны возможностью субъективной оценки действий предпринимателей в условиях нечеткого законодательства. Особенность этой сферы — большое количество взяток за бездействие чиновников. Аналогичные примеры встречаются в зарубежной практике, например, в Японии существует специальный термин «сокайя», обозначающий чиновников-вымогателей, которые по долгу службы «владеют информацией о неблагоприятных для компаний обстоятельствах (неудачи в бизнесе, скандалы с сотрудниками, дефекты товаров), однако за определенную мзду не дающие этой информации хода»*. Известны случаи вымогательства взяток за несоставление административного протокола, за отзыв иска, за неизъятие земельного участка.

Оперативники ФСБ задержали руководителя одного из управлений администрации Балаковского района Саратовской области. Его обвиняют в получении взятки в крупном размере, сообщил следователь следственного управления по Балаково Саратовской области.

По неофициальной информации, начальник правового управления администрации пойман с поличным при получении 300 тыс. рублей от частной предпринимательницы. Деньги 34-летний чиновник взял за отзыв искового заявления администрации Балаковского муниципального образования из арбитражного суда Саратовской области.

«В отношении задержанного возбуждено уголовное дело по ст. 290, ст. 285 УК РФ («получение взятки», «злоупотребление должностными полномочиями»), — уточнил следователь. — По первой ему грозит лишение свободы до 12 лет со штрафом до 1 млн рублей, по второй — штраф до 80 тыс. рублей или лишение свободы на срок до четырех лет».

ИА Росбалт-Приволжье, 11.03.2008

Реализация властных функций муниципалитета также связана с оформлением различных бумаг: чиновники муниципа-

* Н. Морозов, Р. Михеев. Коррупция в современной Японии и методы борьбы с ней. // *Закон. Журнал для прокуроров и следователей*, Ассоциация юристов Приморья. <http://law.vl.ru/>

литета и должностные лица муниципальных организаций и предприятий наделены доверием общества принимать в интересах местного сообщества решения, которые могут в чем-то ущемить права отдельных граждан (это в первую очередь решения, связанные с распоряжением общественным имуществом и с территориальным планированием, в том числе изъятием земель) или, наоборот, подтверждать имеющиеся права (выдача различных справок, больничных листов, нотариальные действия, подтверждение муниципального стажа, выдача аттестатов и свидетельств об уровне квалификации и образования, оформление регистрации по месту жительства, рекомендации, выданные отдельным лицам и предприятиям). Злоупотребления при выдаче различных бумаг носят массовый характер и почему-то достаточно лояльно воспринимаются гражданами — возможно у них складывается ощущение, что бумага как таковая ничего не стоит, что «от них не убудет». Но при этом убывает доверие к этим бумагам, доверие к чиновникам, за взятки ставящим подписи и печати. Доверие есть важнейший социальный ресурс, на нем строятся общественные институты. Поэтому такую тревогу вызывает мягкий приговор суда по делу о подложном завещании, приведенный выше: ведь массовая покупка нотариальных свидетельств может обрушить всю систему оборота недвижимости в стране. Выдача фальшивых документов и справок затрагивает и имущественные интересы всего общества. Незаконная выдача больничных листов ведет к увеличению выплат из фонда медицинского страхования; проплаченные записи в трудовой книжке позволяют претендовать на дополнительные выплаты из пенсионного фонда; незаконная прописка в одном из районов, относящихся к «Чернобыльской зоне», дает право претендовать на целый ряд льгот за счет федерального бюджета; купленные справки о закупке сельхозпродукции легализуют продукцию, ввезенную в страну без уплаты таможенных пошлин; справка о ведении индивидуального строительства дает право льготного ввоза стройматериалов из-за рубежа, что опять же ведет к неуплате таможенных сборов; благодарственное письмо малоизвестному музыкальному ансамблю, купленное у заведующей поселковым домом культуры за пять тысяч рублей, дает преимущество в творческом конкурсе не талантам, а пройдохам, а справка о наличии сельскохо-

зайственного производства дает право на торговлю посреднику, монополизировавшему рынок и скупающему продукцию за бесценок у реальных производителей.

Можно привести и другие примеры явной общественной опасности коррупционных преступлений. Например, в Кабардино-Балкарии врач-нарколог районной больницы за 2,5 тысячи рублей выдал справку для трудоустройства гражданке, имеющей диагноз «наркомания вследствие употребления препаратов опия». Удивительно, что ранее, в 2000 году, этот врач осуждался тем же судом за совершение аналогичного преступления к двум годам лишения свободы, но был освобожден от наказания по амнистии*.

Вопросы местного значения исполнительного (сервисного) характера, решаемые самостоятельно или совместно с органами госвласти (разделы А, Г) и вопросы обеспечения деятельности органов местного самоуправления (Д) связаны с распоряжением ресурсами муниципалитета. Собственно, федеральным законодательством** муниципалитету разрешено иметь собственность только для решения вышеперечисленных вопросов и переданных государственных полномочий. Другое имущество, не связанное с решением вопросов местного значения, в соответствии с концепцией муниципальной реформы должно быть приватизировано.

К ресурсам муниципалитета относится имущество, находящееся в распоряжении органов местного самоуправления (необходимое для обеспечения их деятельности), ресурсы муниципальных учреждений и предприятий, средства муниципального бюджета, другие финансовые активы (дебиторская задолженность, депозиты, облигации и ценные бумаги), имущество муниципалитета в целом (муниципальная земля, недвижимость, акции и доли в уставных фондах), а также нематериальные активы муниципалитета (название и местные бренды, информация, права пользования).

Существуют особенности коррупционных проявлений в сфере распоряжения имуществом, в финансовой сфере и в сфере управления нематериальными активами.

* ИА «Кавказский узел», 25.04.2008.

** ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст. 50.

Примеров выявленных коррупционных преступлений при распоряжении нематериальными активами пока немного, хотя названия населенных пунктов и местные торговые марки активно используются бизнесом, а права пользования этими брендами зачастую не формализованы, что тоже создает благоприятную среду для злоупотреблений.

Правонарушения же в сфере распоряжения имуществом муниципалитета и муниципальных предприятий можно назвать массовыми. Рассмотрим три вида распоряжения имуществом: аренду, делегированное управление и приватизацию.

В ходе передачи муниципального недвижимого имущества в аренду возможности для злоупотребления возникают многократно: в процессе утверждения процедуры расчета арендной платы, когда лоббируются интересы отдельных предпринимательских структур; в ходе зонирования территории муниципалитета для определения повышающих коэффициентов, где играют роль интересы территориальных объединений; при определении нормативов платежей конкретной организации, которые могут сильно варьироваться в зависимости от «люфта», который создается местными нормативными актами и дает возможность чиновнику принимать субъективные решения.

Как полагает следствие, в сентябре 2007 года заместитель главы администрации муниципального образования Камызякский район А. предложил представителю одной из фирм передать ему 10 000 рублей за уменьшение арендной платы с 360 000 до 100 000 рублей в год за пользование земельным участком площадью 1,8 га под размещение базы отдыха.

В момент получения указанной суммы А. был задержан сотрудниками УФСБ по области. Следственным управлением в отношении него было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 290 УК РФ («вымогательство взятки»). В дальнейшем в ходе следствия было установлено, что принятие решения об уменьшении арендной платы не входит в компетенцию этого должностного лица, в связи с чем действия А. были переквалифицированы, ему предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ («покушение на мошенничество»).

astrakhan.net 26.12.2007

Частое внесение поправок в нормативные акты, регулирующие условия сдачи в аренду муниципального имущества, — настораживающий фактор, свидетельствующий о создании чиновниками, ответственными за муниципальное имущество, условий для вымогательства взяток под видом «изменений в законодательстве».

Возможны злоупотребления также при проведении конкурсов на право аренды, несмотря на то что процедура проведения конкурсов очень формализована.

Фрунзенский райсуд Владивостока вынес обвинительный приговор по делу о мошенничестве при приватизации муниципальной собственности членам преступной группы, которую возглавлял директор муниципального учреждения «Агентство по продаже муниципальных земель и недвижимости» Владивостока (МУ АПМЗН) М. Мошенники вымогали мзду у арендаторов помещений, гарантируя им победы на аукционах, а в случае отказа отстраняли их от участия в торгах. Всего участниками преступной группы путем обмана похищено у арендаторов более 5 млн руб. и приобретено недвижимого имущества на сумму около 9 млн руб. МУ АПМЗН было образовано мэрией Владивостока в 2005 году для реализации программы приватизации муниципальной собственности. Всего в принятую на 2005 год программу приватизации было внесено 513 объектов. Как отчитывался на слушаниях в думе Владивостока в конце 2005 года директор МУ АПМЗН М., в ходе первых 12 аукционов было продано 79 помещений на сумму более 124,5 млн руб. Но на тех же слушаниях разгорелся скандал: присутствовавшие в зале предприниматели — арендаторы муниципальной собственности — в один голос говорили о том, что их без объяснения причин не допускали к участию в аукционах. «Заявки просто не принимаются. В проведенных уже аукционах победили только четыре арендатора. И при этом большинство торгов выигрывают две компании — ООО «Восток Бизнес Инвест», которое купило 12 объектов, и ООО «Приам» — 10 объектов. Они приобрели помещения в центре города, превысив стартовую цену всего на 10–20 тыс. руб.»,- возмущался председатель краевого комитета профсоюза работников торговли. «К нам приходят мальчики и предлагают дать взятку, а за это обещают победу на аукционах»,- уверяла депутатов одна из арендаторов.

В начале февраля 2006 года господин М. был арестован. В ходе расследования прокуратура Приморья установила, что под крышей агентства была создана преступная группировка, которая обогащалась на сделках с приватизацией городской собственности. Помимо М. в нее входили специалист первой категории МУ АПМЗН З., адвокаты Б. и П., а также Р. и В., выдавшие себя за юристов мэрии. По версии следствия, мошенники предлагали арендаторам муниципальных нежилых помещений, претендующим на участие в аукционе, за денежное вознаграждение обеспечить гарантированную победу в аукционе. В случае согласия арендаторов им давалось указание привлечь для участия в аукционе второго — фиктивного участника — из числа близких родственников или знакомых. Если же следовал отказ, то М., «используя свои служебные полномочия, незаконно изготавливал протоколы о признании арендаторов не допущенными к участию в аукционе». В таком случае победителями торгов признавались контролируемые П. ООО «Приам» или ООО «Восток Бизнес Инвест». Всего, по данным следствия, участниками группы «путем обмана и злоупотребления доверием были совершены хищения денег в сумме более 5,13 млн руб., а также приобретено право собственности на муниципальное имущество на общую сумму более 8,82 млн руб.». Как пояснила старший помощник прокурора Приморья, деньги, которые мошенники получили от арендаторов — участников торгов, не были квалифицированы как взятки. Всем шестерым подсудимым было предъявлено обвинение по ст. 159 ч. 4 УК РФ («Мошенничество, совершенное организованной группой»).

В ходе процесса, завершившегося во Фрунзенском райсуде, вина обвиняемых была доказана. М. приговорен к семи годам, З. — к шести, а Б. и Р. — к пяти с половиной годам лишения свободы в колонии общего режима. С учетом того, что П. и В. сотрудничали со следствием, они получили по пять с половиной лет лишения свободы условно. Защита обвиняемых намерена обжаловать приговор в кассационном порядке.

Коммерсантъ — Хабаровск, 12.09.2007

Делегирование управления муниципальным имуществом специализированным бизнес-структурам очень перспективное направление, получившее широкое распространение в зарубежной практике. Однако первые примеры внедрения концессионных механизмов в Российской Федерации связа-

ны с коррупционными скандалами, некоторые из них широко обсуждались. Возможности для злоупотреблений при создании проектов делегированного управления возникают в процессе заключения концессионных контрактов, при согласовании изменения тарифов (особенно актуально в сфере жилищно-коммунального хозяйства), а также при изменении условий концессионных соглашений (это пока лишь потенциальная угроза).

Эпизод третий в деле о коррупции среди депутатов Тверской городской думы: взятка “за принятие депутатами ТГД в интересах ООО “Росводоканал” на внеочередном заседании 3 ноября 2005 года незаконного решения “Об одобрении Соглашения о сотрудничестве организации эффективной системы водоснабжения и водоотведения в городе Твери между администрацией города и ООО “Росводоканал””.

По показаниям С., за принятие такого решения его агитировал еще Б., бывший в то время председателем думы. Но, по словам С., “Тверь Водоканал” уже не был убыточным предприятием: в 2004 году он принес городу прибыль в 30 миллионов рублей. И поэтому передавать его другому собственнику не было необходимости. И уточнил, что за принятие этого решения высказывались лично глава города и представитель “Росводоканала”. В то же время выступивший на суде заместитель мэра утверждал, что “Тверьводоканал” на самом деле был убыточным предприятием, а если в документах представлялась иная картина, то это просто искаженная отчетность. И, по его мнению, сотрудничество с ООО “Росводоканал” было для города полезно и “шло в русле современных государственных подходов к муниципальному хозяйствованию”.

Из стенограммы судебного заседания:

— Когда вам стало известно, что депутаты будут получать денежные вознаграждения за голосование?

— Я по календарю посмотрю. 26 октября состоялось первое заседание комиссии по муниципальной собственности, где обсуждался вопрос по «Водоканалу». Позже, 31 октября, в разговоре со мной об этом вопросе Б. показал мне палец. Я сразу понял, что речь идет об одной тысяче долларов. Дело привычное в думе. В начале ноября у центрального фонтана я делал пересадку с троллейбуса на троллейбус и позвонил Б., тот спросил: вы соби-

раетесь голосовать? Я сказал, что вопрос не проходит. Б. ответил, что проходит. Я сказал, что голосовать не буду. Тогда Б. произнес два слова: «Я удваиваю». Я сказал, что голосовать не буду, разговор прервался. 3 ноября я пришел в думу на голосование. Первый вопрос был по «Водоканалу». Убедительные выступления главы города и руководства «Росводоканала». И я проголосовал за это... Перед уходом П. мне передал сверток. Я узнал, что там, когда пришел домой. Там было две тысячи долларов.

Напомним: на развитие системы водоснабжения представители «Альфа-Групп» пообещали более 4 млн долларов для повышения надежности систем водоснабжения и водоотведения. При этом конкурс фактически не проводился: «Росводоканал» был представлен как единственно возможный арендатор.

По данным следствия, за принятие депутатами Тверской городской думы в интересах ООО «Росводоканал» решения «Об одобрении соглашения о сотрудничестве организации эффективной системы водоснабжения и водоотведения в городе Твери между администрацией города и ООО «Росводоканал», депутатами была получена взятка в размере 628 тысяч 771 рубль.

Караван+Я, 15.11.2007, 19.03.2008

Приватизация муниципального имущества одна из самых коррумпированных зон деятельности местных властей. Недобросовестные чиновники и депутаты могут вымогать мзду за включение «интересных» предпринимателям объектов в план приватизации, занижение стоимости имущества, корректировку процесса продажи в пользу «нужного» покупателя.

Особенности коррупционных проявлений в финансовой сфере определяются свойствами денег как товара — продаются не деньги, а время (право временного пользования деньгами), а также возможность игры на разнице процентных ставок кредитных и депозитных ресурсов. Как правило, коррупционные правонарушения в финансовой сфере совершаются при участии руководителей отделений банков, обслуживающих муниципальные организации. Известны случаи мздоимства при размещении средств организации на банковских депозитах под низкие проценты, при получении кредитов под высокие проценты, при временной задержке средств на расчетном счете на гарантированный срок. Выявление фактов мздоимства в финансовой сфере требует специальной подго-

товки и потому затруднено. Однако некоторые странные ситуации просто бросаются в глаза. Например, какими мотивами можно объяснить решение о переводе учительских зарплат на карточные счета в одной из сибирских областей, при том что установка банкоматов в поселениях в обозримом будущем не предвидится? «Даже техничка должна ехать в район за своей тысячей рублей и тратить на дорогу сто рублей. А не проще ли возить деньги как раньше?»* — вопрошает через газету глава сельского поселения.

Особенность коррупционных правонарушений в муниципальных учреждениях и организациях заключается в их комплексности: в рамках одного дела могут возникнуть сюжеты, связанные с распоряжением имуществом, финансами и материальными активами. Кроме того, на предприятиях и в учреждениях, оказывающих платные услуги, часто отмечаются злоупотребления, связанные с коммерческой деятельностью: монополизация рынка, завышенные расценки, укрытие доходов и др. Как правило, в коррупционных правонарушениях участвуют группы сотрудников, эти коррупционные цепочки зачастую включают и руководителей муниципалитета, курирующих деятельность соответствующего муниципального предприятия. К сожалению, коррупционные проявления в муниципальных учреждениях и предприятиях можно назвать массовыми, вероятность проявления мздоимства при этом не зависит от размеров и профиля организации, отличаются лишь суммы взяток.

Суд Канавинского района Нижнего Новгорода возобновил процесс по делу о получении взятки заместителем директора «Нижегородский водоканал» С.

По данным следствия, в 2006 году между «Нижегородским водоканалом» и одной из строительных фирм был заключен договор подряда на выполнение строительных работ (прокладка трубопровода). Срок выполнения работ был установлен до 22 августа, после чего муниципальное предприятие должно было проинформировать об оплате. Заместитель генерального директора «Нижегородского водоканала» С. через соучредителя фирмы-подрядчика

* 3. Лаврова. Вместо денег — «Ведомости новосибирского областного совета депутатов», 21.05.2004.

передал ее руководителю, что деньги будут перечислены только после того, как ему будет выплачено вознаграждение в размере 25% стоимости проектных работ. Руководитель фирмы встретился лично с С., и последний назвал требуемую сумму — 2 миллиона 56 тысяч рублей. Предприниматель сообщил, что данную сумму может выплатить частями, на что С. ответил согласием. Утром 23 августа предприниматель приехал к зданию “Нижегородского водоканала”, и в кабинете С. передал ему деньги в сумме полтора миллиона рублей. После этого С. был задержан сотрудниками УБОПа и областной прокуратуры.

В ходе расследования данного уголовного дела было установлено, что аналогичным образом С., угрожая прекращением договорных отношений, получил от руководителя другой фирмы-подрядчика 3 719 000 рублей (всего в деле фигурируют девять эпизодов).

С. обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных п. “В” ч. 4 ст. 204 УК РФ — незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег за совершение действий в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением, сопряженное с вымогательством.

Гособвинение попросило суд приговорить С. к пяти годам лишения свободы с отбыванием в колонии-поселении. Сам подсудимый свою вину не признал.

НИА Нижний Новгород, 25.12.2007

Сотрудниками отдела по борьбе с экономическими преступлениями ОВД Железнодорожного района Ростова-на-Дону за получение взятки задержана сотрудница Городского центра контроля численности безнадзорных животных. Как сообщили в пресс-службе ростовского УВД, администратор центра выполняла организационно-распорядительные функции по приему и устройству животных, которые волею судьбы оказались на улице.

В центр пришел владелец азиатской овчарки и обратился к администратору с просьбой взять животное на временное содержание, так как сам он уезжает в длительную командировку. Женщина пояснила, что согласно правилам учреждения сотрудники центра имеют право принимать только тех животных, от которых хозяева по различным причинам отказались навсегда. Услуги по передержке домашних питомцев они не оказывают.

Но когда хозяин «азиата» уже собирался уйти, дама недвусмысленно намекнула, что за рамками правил вопрос решаем. А цена этого вопроса — 6 тыс. руб. за 20 дней передержки собаки. Для передачи денег женщина пригласила собаководов в свой кабинет, где и составила договор безвозмездной опеки, а на самом деле получила деньги за временное содержание животного.

В итоге в отношении сотрудницы центра было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 290 УК РФ «Получение взятки».

ИА Росбалт — Юг, 30.04.2008

Отдельно стоит отметить, что в процессе исполнительской деятельности иногда возникают потенциально коррупционные ситуации, связанные с обеспечением доступа к муниципальной услуге («а вам не положено, вы не из нашего района!» — при поступлении в школу или в регистратуру поликлиники) и очередностью этого доступа.

Прокуратурой Автозаводского района г. Тольятти Самарской области 18 октября 2007 года проверена законность и обоснованность возбуждения уголовного дела в отношении заведующей муниципальным дошкольным образовательным учреждением детский сад № 73 «Дельфин» К., 1950 года рождения, за получение должностным лицом взятки за незаконные действия (по ч. 2 ст. 290 УК РФ). По оперативной информации, заведующая детским учреждением «Дельфин» незаконно (вне установленной очереди) оформляет прием детей в указанный детский сад за денежное вознаграждение.

По версии следствия, Ш., находясь в служебном кабинете К. 18 октября 2007 года, передала последние документы, на основании которых осуществляется оформление ребенка в учреждение. В беседе, в ходе которой велась аудиозапись, К. пояснила, что Ш. необходимо внести денежные средства, не конкретизируя сумму. В дальнейшем, К. отдала устное распоряжение главному бухгалтеру учреждения о приеме денег и обязала Ш. написать заявление о желании внести денежные средства под видом благотворительного взноса в сумме 6 200 рублей.

Самара сегодня, 2.11.2007

9. Направления противодействия коррупции

Задача пресечения коррупционных преступных действий напоминает греческий миф про Геракла и Лернейскую гидру. Борьба с чудовищем, у которого вместо срубленной головы вырастают две новые, требует особых навыков. Герой все-таки справился с гидрой, но добился он этого не увеличивая скорость рубки голов, а прижигая отрубленные места огнем и завалив камнями особую — бессмертную — голову, то есть сочетая силовые методы с технологиями, сдерживающими рост чудовища и его восстановление.

Выделим три направления противодействия коррупции (в соответствии с древней мудростью: “закон лишает взяточника смелости, надзор — возможности, а мораль — стремления”):

— пресечение преступных проявлений: выявление, расследование, осуждение, наказание виновных (это зона ответственности правоохранительных органов);

— ограничение возможностей для мздоимства: регламентация, обеспечение контроля и прозрачности деятельности чиновников (зона ответственности представительного органа);

— создание условий неприятия коррупции на индивидуальном и общественном уровнях (зона ответственности местного сообщества в целом).

Перечисленные направления отличаются методами противодействия, объемом необходимых общественных ресурсов, скоростью внедрения и длительностью воздействия на местное сообщество.

Соотношение различных направлений в рамках программы противодействия коррупции зависит от конкретной си-

туации в муниципалитете. Выделим пять условных стадий развития коррупции в муниципалитетах:

1. Стабильно невысокий уровень коррупции: отдельные попытки нарушения закона не превращаются в систему благодаря самонастраиваемым общественным механизмам. Снижение уровня коррупции возможно за счет воспитания индивидуального неприятия коррупции.
2. Уровень коррупции нестабильный, существует риск возникновения коррупционных систем. Основное внимание необходимо уделить созданию условий неприятия коррупции на общественном уровне, внедрению общественных систем противодействия коррупции.
3. Уровень коррупции сравнительно высокий, глубинные механизмы подпитывают и взращивают мздоимство, прогнозируется резкий рост количества взяток, происходит слияние коррупционных цепочек в систему. В первую очередь требуются ограничительные меры, жесткий контроль за деятельностью чиновников.
4. Очень высокий уровень системной коррупции. В обществе существуют коррупционные традиции и лояльное отношение к взяточникам. При этом законодательная и институциональная база позволяет проводить антикоррупционную политику. В этой ситуации необходимо обеспечить решительное пресечение коррупции силовыми методами при общественной поддержке.
5. Запущенная ситуация, когда коррупция превратилась фактически в общественный институт, силовое пресечение коррупционных преступлений неэффективно. Требуется серьезное изменение законодательства и политических институтов. Противодействие коррупции лишь в рамках антикоррупционных программ муниципального уровня невозможно.

Исследования показывают значительный разброс показателей «укорененности» коррупции в различных российских регионах, в большинстве из них ситуация соответствует описанным 2–4 стадиям. Заметно значительное изменение ситуации в регионах, вызванное экономическим ростом и ростом бюджетных расходов. Увеличение коррупционных рисков и соблазнов, появление в муниципалитетах внешних агентов

коррупции, не компенсирующиеся адекватными мерами противодействия, приводят к увеличению уровня коррупции в доселе спокойных местах. Опасность постепенного ухудшения ситуации вынуждает переходить к активным шагам по противодействию коррупции.

10. Хирургия

В российском обществе существует устойчивый спрос на жесткие меры по борьбе с коррупцией, который парадоксально сочетается с лояльным отношением к мздоимству как явлению. Граждане ждут от правоохранительных органов сенсационных разоблачений и эффективных силовых действий, продолжая прибегать к коррупционным методам решения своих повседневных проблем.

Интересно, что разное понимание гражданами проблемы коррупции коррелируется с уровнем доверия к правоохранительным органам: те, кто считает коррупцию разрушительной болезнью общества, отвечая на вопрос, «на кого в первую очередь можно рассчитывать в борьбе с коррупцией?», с очень высокой вероятностью называют МВД, прокуратуру или ФСБ и с еще более высокой вероятностью выбирают ответ «да» в вопросе «нужно ли бороться с коррупцией?». Те же, кто дает оправдательные определения коррупции, правоохранительным органам доверяют мало, в большей степени рассчитывают на общественные институты и зачастую высказывают сомнения в необходимости борьбы с коррупцией.

10.1. Цели силовых методов противодействия

Зададимся вопросом, каковы вообще цели силового противодействия коррупции? Первый приходящий в голову ответ — поймать и наказать всех (по возможности) взяточников и мздоимцев — исследователи называют подходом «стратегия войны». Работа эта выполняется правоохранительными органами все более эффективно, повышается профессиональное мастерство следователей и качество работы всей системы.

Ежемесячно около тысячи чиновников государственного и муниципального уровня и семидесяти депутатов представительных органов местного самоуправления привлекаются к ответственности в рамках уголовных дел по коррупционным статьям (для сравнения — в полуторамиллирдном Китае ежемесячно в среднем около 2200 человек подвергаются судебному преследованию за коррупцию)*. Почти во всех российских регионах наблюдается ежегодное увеличение количества выявленных коррупционных правонарушений и число осужденных взяточников. Например, в Нижегородской области число уголовных дел, возбужденных по фактам взяточничества, выросло с 2001 года почти вдвое (2001 год — 138 дел, 2005 — 216, 2006 — 220, 2007 — 266).

В некоторых регионах общее количество зарегистрированных правонарушений коррупционного характера увеличилось более чем в два раза за 2007 год (средняя цифра прироста по РФ — 15%, модальное значение**, по имеющимся у нас данным, 20%, в отдельных регионах отмечено уменьшение количества выявленных коррупционных преступлений), однако количество выявленных случаев взяточничества за этот период выросло максимум на 60% (модальное значение по различным регионам 9%, есть регионы, где число выявленных взяток уменьшилось). Заметно ощутимое увеличение темпов роста выявленных коррупционных правонарушений в 2008 году, например только по статье «получение взятки» за два первых месяца 2008 года подразделениями экономической безопасности системы МВД выявлено 1360 преступлений.

Сегодня действующий Уголовный кодекс Российской Федерации содержит 36 статей, характеризующих составы преступлений коррупционной направленности.

По данным за 2004 год структура этой преступности выглядит следующим образом:

— хищения путем присвоения или растраты чужого имущества (60%);

* ИА Синьхуа, 24.10.2006.

** Модальное значение — наиболее вероятное, чаще всего встречающееся. Модальное значение может значительно отличаться от среднеарифметического при наличии в выборке экстремальных значений.

- злоупотребление служебными полномочиями, их превышение (13%);
- служебный подлог (10%);
- получение взяток (5%);
- дача взяток (3,5%);
- иные преступления (8,5% — коммерческий подкуп, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, регистрация незаконных сделок с землей, незаконное участие в предпринимательской деятельности, халатность).

По материалам www.mvd.ru

Надо ожидать увеличения общего числа выявленных коррупционных преступлений в стране, в первую очередь за счет увеличения эффективности действий органов МВД и прокуратуры районного звена.

В пресс-релизах, посвященных результатам антикоррупционной деятельности региональных правоохранительных органов, можно встретить такие фразы: «Прокурор признал, что районные прокуратуры работали в основном по указанию сверху», «Во многих случаях изобличались рядовые сотрудники медучреждений за оформление фиктивных больничных листов, тогда как должностные лица из других ведомств, уличенные в более серьезных нарушениях закона, оставались безнаказанными», «в ряде районов области факты коррупции вообще не регистрировали или их были единицы», «в 2006 году и за отчетный период 2007 года уголовные дела коррупционной направленности не возбуждались, в суд не направлялись».

На координационном совещании руководителей правоохранительных органов Оренбургской области 16 апреля 2008 года изучено состояние борьбы с коррупцией в органах государственной власти и управления области, органах местного самоуправления.

С докладом выступил начальник недавно созданного отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры области, который... подверг обоснованной критике работу УБЭП УВД по области, руководителей ОВД Адамовского, Асекеевского, Кваркенского, Курманаевского, Сакмарского и Ясененского районов области, на территории которых на протяжении 2-х лет не выявлялись факты взяточничества.

Как отмечено руководителями правоохранительных органов, при отсутствии видимых объективных причин в 2007 году на 37,3% снизилось количество выявленных экономических преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, на 34,3% снизилось число выявленных фактов получения взятки.

Средний размер расследованных фактов взяток составил 3000 рублей, а к уголовной ответственности за взяточничество привлечено всего 44 человека.

Такие результаты отмечены как неадекватные реальному положению дел. Если борьба с коррупцией в органах местного самоуправления, в сфере образования и здравоохранения приносит результаты, то заслон поборам в органах власти, выдающих многочисленные разрешения и согласования, пока не поставлен.

Пресс-служба прокуратуры Оренбургской области, 22.04.2008

Теоретически возможно увеличение «производительности труда» следователей, повышение уровня их профессиональных знаний и оснащения техническими средствами. Сегодня эффективность следственной работы (соотношение числа выявленных уголовных правонарушений к числу дел, переданных в суд) составляет в среднем по РФ 44% (от 28 до 87% в разных регионах), а эффективность всей правоохранительной системы (соотношение числа выявленных уголовных правонарушений к числу вынесенных приговоров) составляет от 10 до 50% в разных регионах.

Менее вероятно увеличение численности сотрудников. К примеру, в Китае в антикоррупционном ведомстве работает 36 тысяч человек, что вполне сопоставимо с общим числом сотрудников, ответственных за борьбу с коррупцией в РФ (в конце 2006 года в судебных органах и прокуратуре в целом работало 197 051 человек).

В этой ситуации стоит задуматься о результативности «стратегии войны» в условиях широкого распространения коррупции. Социологическими опросами зафиксирован факт: подавляющее большинство граждан (в среднем 82%) считает, что если уволить всех чиновников, а на их место набрать новых, то ситуация не изменится или даже станет хуже. Вряд ли результат опроса будет другим, если в вопросе заме-

нить слово «уволить» на слова «отдать под суд», поскольку общеизвестно, что наказания за коррупционные преступления зачастую бывают очень мягкими. Например, в 2007 году реальные сроки лишения свободы получили в Читинской области лишь 6% осужденных по коррупционным статьям УК, в Саратовской — 18%. На этом фоне выделяется Ульяновская область, где в 43% случаев приговоры связаны с реальным лишением свободы. В 2003 году в целом по РФ по ч. 3 ст. 160 УК РФ к реальному лишению свободы приговорены 21,9% от всех осужденных за данный вид преступления, по ч. 4 ст. 290 УК РФ — 38,5%, несмотря на отнесение законодателем этих преступлений к категориям тяжких и особо тяжких*.

Прокуратура Волгоградской области указывает на высокую степень коррумпированности государственных и муниципальных структур и отмечает “чрезмерно лояльную карательную практику” судов при назначении наказания взяточникам и расхитителям бюджетных денег.

“Конечной целью оперативной и следственной работы по коррупционным делам является адекватное и справедливое наказание взяточников и хапуг, — заявила старший помощник прокурора Волгоградской области, — анализ судебной практики в Волгоградской области свидетельствует о том, что наказания взяточникам и коррупционерам в большинстве случаев несопоставимы совершенным преступлениям. Приговоры по этим делам не несут профилактической нагрузки и не являются мощной мерой, противостоящей распространению коррупции в рядах чиновников”.

Так, в 2007 году в Волгоградской области рассмотрено судами 153 уголовных дела о должностных и коррупционных преступлениях в отношении 162 лиц. К реальному лишению свободы осуждено всего 8 процентов (13 лиц). 14,8 процента осужденных (24 лица) получили наказания в виде штрафа. Остальные 70,9 процента (115 человек) осуждены условно.

Выступая в качестве государственных обвинителей в судах, представители прокуратуры в большинстве случаев требовали применения к подсудимым более жестких санкций, однако их доводы не были учтены судом.

* Пресс-релиз МВД, 27.7.2004.

Не во всех случаях обоснованное мнение прокуратуры, изложенное в соответствующих кассационных представлениях о назначении более строгого наказания по делам анализируемой категории, находило поддержку и со стороны судебной коллегии по уголовным делам областного суда... В отдельных случаях даже при назначении районным судом реальной меры наказания, областным судом приговор изменялся в сторону смягчения...

В адрес председателя Волгоградского областного суда было направлено три информационных письма в прошлом году и одно уже в этом. Прокуратурой ставился вопрос о необходимости более жесткого подхода к назначению наказания по коррупционным делам. Однако положение дел практически не меняется: в первом квартале 2008 года судами в регионе рассмотрено 35 уголовных дел о должностных, в том числе коррупционных, преступлениях в отношении 43 лиц. Из них к реальному лишению свободы осуждено только 11,6 процента (5 лиц). Остальные получили условную меру наказания либо штраф.

ИА Regnum, 29.04.2008

В развитие темы стоит отметить, что осужденные взяточники очень часто выходят на свободу гораздо раньше положенного им срока. Так, например, руководитель коммунального предприятия, получивший за хищение более 9 миллионов рублей шесть лет лишения свободы в колонии общего режима (это был один из самых суровых приговоров в своем регионе), освобожден условно-досрочно менее чем через два года (с учетом предварительного заключения, проведенного под следствием).

В целом можно сделать вывод, что в большинстве регионов правоохранительная практика не обеспечивает строгого неизбежного наказания за противоправные коррупционные действия.

10.2. Ограничения метода

Следует также принять во внимание ограниченный характер силовых методов противодействия коррупции.

Трудности силовых действий — в специфике коррупционных преступлений, которые очень непросто выявить и еще сложнее доказать. «Сложность выявления взяточничества объясняется его высокой латентностью, обусловленной завуали-

рованным способом дачи — получения взятки, слабым взаимодействием правоохранительных и контролирующих органов, недостаточной координацией деятельности оперативных служб при проведении оперативно-розыскной деятельности. А все это является результатом специфической природы взяточничества как преступления двустороннего, при совершении которого обе действующие в нем стороны (взяткодатель и взяткополучатель) преследуют противозаконные цели и объективно отсутствует лицо, заинтересованное в разоблачении преступников»*. «Узкая доказательная база, вытекающая из природы данного преступления, заставляет следователей и прокуроров более строго подходить к процессуальному закреплению доказательств и их оценке. Данный вид преступлений лидирует по количеству заявленных защитой ходатайств о признании доказательств недопустимыми»**.

Статистика свидетельствует, что количество выявленных преступлений, связанных с получением и дачей взяток (а они составляют основу коррупционных отношений), с 2000 по 2006 год увеличилось с 7047 до 11 062, или на 57 процентов. С одной стороны, это отражает динамику роста коррупции в стране и повышение активности правоохранительных органов в борьбе с ней. Однако, с другой стороны, анализ результатов разрешения дел по этим преступлениям показывает, что мощный арсенал оперативно-розыскных, уголовных и процессуальных возможностей используется неэффективно. Из 4214 осужденных в 2006 году за получение и дачу взяток реальное наказание в виде лишения свободы получил 471, или 11 процентов, в том числе 344 человека — до трех лет, остальные отделались штрафом, условным осуждением. Это не случайно, учитывая, что из числа преданных суду большинство это рядовые работники милиции, врачи, педагоги, а каждый пятый осужденный — женщина, как правило, занимающая невысокую должность. В каждом четвертом пригово-

* С.П. Кушниренко, В.Д. Пристансков. Коррупция и ее преступные проявления. Особенности уголовного преследования. СПб.: «Специальная литература», 2004. С. 105.

** Кушниренко С.П. «Особенности уголовного преследования за коррупционные преступления». Материалы семинара «Отношение граждан к проблеме коррупции и мерам по ее предотвращению». Псков, 2007.

ре фигурируют суммы от 2 до 10 тысяч рублей. Крупные коррупционеры оказываются на скамье подсудимых чрезвычайно редко.

И еще одна цифра. При росте преступности количество уголовных дел, направленных следователями и органами дознания в суд, сократилось с 1,3 млн в 2001 году до 1,1 млн в 2006 году, а число приостановленных в связи с неустановлением преступников возросло с 960 тысяч до 2,1 млн.

Правоохранительная система не успевает за валом нарушений, она чудовишно перегружена.

*В. Васильев, председатель комитета Государственной думы по безопасности, генерал-полковник милиции.
Интервью. Огонек, № 27, 2007 г.*

Дополнительные сложности при возбуждении уголовных дел по коррупционным преступлениям возникают в связи с большим разнообразием применяемых взяточниками методов незаконного вознаграждения, некоторые из них не просто выявить и еще сложнее доказать. «Нечистые на руку чиновники каждый день совершенствуются, коренным образом изменяя способ взятки», «оплата услуг чиновников все чаще производится не деньгами, а ценными бумагами, имуществом коммерческих структур либо в виде бонусов от доходов за реализованные с их помощью экономические проекты и предоставленные льготы, квоты и субсидии из бюджета», — утверждают представители милицейского ведомства.

В качестве взяток в уголовных делах фигурируют 7 гектаров земли в Подмоскowie, ноутбук фирмы Daewoo стоимостью 53 тысячи рублей, двухуровневая квартира, купленная по цене 3 млн. рублей при реальной цене 17 млн. рублей, оплата трафика мобильных телефонов, погашение кредита (как тут не вспомнить Хлестакова: «Я не беру совсем никак взятки. Вот если бы вы предложили мне займы рублей триста, — ну тогда совсем другое дело...»), ремонт автомобиля (иномарки), туристические путевки и даже (!) два живых ягненка (а тут вспоминается Ляпкин-Тяпкин: «Я говорю всем открыто, что беру взятки, но чем взятки? Борзыми щенками. Это совсем иное дело»). Один пойманный на взятке глава города «потребовал включить его дочь в состав учредителей общества, на которое оформлялась земля, с долей в уставном капитале в размере 50%, при этом за нее была выплачена стоимость до-

ли», а другой чиновник — «передать ему часть уставного капитала предприятия и назначить его на должность директора этого предприятия с заработной платой не менее 120 тыс. рублей».

Следует отметить, что ввиду особенностей российской правовой системы некоторые действия чиновников, воспринимаемые гражданами как коррупционные, не подпадают под действие уголовного кодекса (сказывается отличие понимания коррупции в узком и широком смысле). К примеру, известны случаи явного вымогательства взяток в больницах со стороны медицинских сестер и даже санитарок, в школах — со стороны учителей и завучей, в муниципальных учреждениях — со стороны рядовых сотрудников, но привлечение их к ответственности маловероятно, поскольку они не являются должностными лицами и не обладают организационно-распорядительными полномочиями. Для сравнения, во многих зарубежных государствах действие антикоррупционного законодательства распространяется на любое лицо, деятельность которого финансируется из бюджета.

Не все подношения квалифицируются законом как взятка, несмотря на их очевидно коррупционный характер. Например, дорогой подарок, не обусловленный заранее и вручаемый под благовидным предлогом после выполнения чиновником «просьбы» выглядит лишь проявлением уважения (помните, у Аркадия Райкина: «Я уважаемый человек, ты уважаемый человек, мы оба — уважаемые люди»). Презентации и семинары в приятных местах вообще не считаются взятками. В отличие от России, многие страны гораздо жестче трактуют понятие взятки.

К примеру, Госсовет КНР распространил циркуляр, запрещающий чиновникам получать биржевые акции в качестве подарков, “покупать дома и автомобили по удивительно низкой цене”, отмыывать взятки через азартные игры и договариваться об устройстве на хорошо оплачиваемую работу после отставки. Партийным руководителям строго запрещено проводить совещания в курортных районах (включая гору Лushань в провинции Цзянси — место, связанное с историей КПК) и выполнять зарубежные поездки в ознакомительных

целях за счет казны*. Чиновникам запрещено также получать услуги за счет заинтересованных организаций или по заниженным ценам, в том числе ремонт квартир, обучение детей и сексуальные услуги (это весьма распространенный вид взятки в Китае). Напомню — в 2008 году Китай занимает 72 место в рейтинге Транспаренси Интернешнл, Россия — 147-е.

Зимой 1996 года несколько инженеров — членов губернского водного суда в Лапландии (Финляндия), занимавшегося делом о строительстве ГЭС в одном из районов, совершили туда поездку, во время которой приняли приглашение отобедать с представителями одной из фирм-претендентов (кстати, угощение было довольно скромным — порядка 20 долларов на человека, а сама поездка организована представителями водного суда в счет их отпуска). Инженеров обвинили во взяточничестве, процесс занял несколько лет, дело дошло в 2000 году даже до Верховного суда Финляндии.

В результате высшая судебная инстанция подчеркнула, что уже сам факт согласия на угощение должностных лиц заинтересованной стороной мог подорвать доверие к органу, который они представляют, и в целом к официальным властям. И посему их поведение является неподобающим. В качестве негативного момента было также упомянуто, что в оплаченной фирмой обеде участвовала супруга одного из членов водного суда. Решение Верховного суда стало во многом прецедентом для определения того, что можно рассматривать взяткой.

Ю. Дерябин (Посол РФ в Финляндии (1992–1996). Когда почетно быть на последнем месте // Следователь. 2006. № 12. С. 45–48

Однако дальнейшее расширение поля действия антикоррупционного законодательства и возможностей правоохранительных органов проблематично, поскольку методы сбора информации о возможных правонарушениях ограничены необходимостью защиты конституционных прав граждан (ст. 23, 24, 25 Конституции РФ: неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, неприкосновенность жилища). Большие полномочия правоох-

* Н.Х. Ахметшин, А.В. Копков. Коррупция в КНР: “присвоение” или “разложение”? <http://www.anti-corr.ru/>

ранительных органов в свою очередь могут стать инструментом коррупции. Данное ограничение силового метода противодействия коррупции является системным, определяющим предел его распространения.

К сожалению, полицейские репрессии сами по себе не являются долговременным решением вопроса борьбы с коррупцией из-за сложностей с предоставлением доказательств, длительности судебных разбирательств и отсутствия правовой защиты для информаторов. Но наиболее важным является то, что данный метод не влияет на коренные причины коррупции.

Опыт показывает, что трудно добиться нужного баланса между правоохранительной властью, эффективностью расследований, предупреждением коррупции (используя самые современные технические средства) и защитой прав человека (включая право на частную жизнь и другие). Однако без таких структур и сопутствующих четких положений проведение любой комплексной антикоррупционной политики становится полностью зависимым от политической воли.

*Программа Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ)
“Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах:
практические уроки”. <http://www.transparency.org.ru/>*

Перечисленные ограниченные возможности силовых способов антикоррупционной борьбы подтверждаются статистикой прекращенных уголовных дел. Так, в Кемеровской области прекращается 51%* уголовных дел по фактам коррупции, в Московской — 26%, большая часть дел прекращена из-за отсутствия доказательной базы. Достаточно высокий процент оправданий по коррупционным делам (выше, чем процент оправданий по другим уголовным статьям) показывает и судебная статистика.

В конце декабря 2007 года коллегия присяжных в Тульском областном суде вынесла вердикт о невиновности главы администрации муниципального образования Ефремовский район П., который обвинялся в получении крупной взятки. П. был задержан при получении денежных средств в размере 300 тысяч рублей в сентябре 2006 года в своем служебном кабинете. Деньги пе-

* ИА РБК, 6.06.2008.

редал ему предприниматель Б. за издание постановления о продаже последнему муниципального имущества — металлического сборно-разборного склада.

В апреле уголовное дело передано в областной суд и, по желанию подсудимого рассматривалось коллегией присяжных. После объявления вердикта П. был освобожден из-под стражи прямо в зале судебного заседания. В ближайшее время он сможет вернуться к исполнению обязанностей главы района.

ИА Regnum, 26.12.2007

В ряду ограничений отметим также две проблемы субъективного характера.

Первая — сложное отношение общественности (в том числе присяжных заседателей) к так называемым «оперативным экспериментам», когда взятка дается оперативным сотрудником. Тонкую грань, отделяющую такой эксперимент от провокации, трудно формализовать, и это может привести как к обвинению невиновного, так и к «вынужденному» оправданию подсудимого ввиду сомнительных доказательств преступления. Тем не менее оперативный эксперимент имеет очень широкое применение ввиду отмеченной выше сложности расследования коррупционных преступлений; в некоторых регионах до 80 процентов уголовных дел по взяткам используют результаты оперативных экспериментов. Особенно опасно использование таких методов в предвыборный период, поскольку ведет к дискредитации правоохранительных органов независимо от мотивов их действий.

В марте сотрудник городской администрации был задержан правоохранительными органами при попытке получить вознаграждение от предпринимателя. По этому факту тотчас было возбуждено уголовное дело. Милиция отказывается от комментариев. Известно только, что чиновник помогал фирме подготовить документы на получение аренды муниципального помещения. Предположительная сумма «вознаграждения» — 20 тысяч рублей.

По словам мэра, задержанный зарекомендовал себя хорошим работником. Как удалось установить журналисту «АиФ на Мурмане», дача взятки была проверкой, которую организовали сотрудники отдела по борьбе с экономическими преступлениями (УБЭП). Цель такой проверки — выявление взяточников в управляющих

структурах. Милиционеры под видом предпринимателей вынудили чиновника взять деньги. Провокация удалась.

— Это была искусственно созданная ситуация. Молодой человек вел дела по аренде помещений, он являлся секретарем конкурсной комиссии, — рассказал заместитель мэра. — Был объявлен конкурс по аренде пустующего здания, в итоге объявилась одна компания, желающая занять его. Сотрудники ОБЭПа работали с этим чиновником, и в конечном итоге ему была вручена взятка. Помимо всего прочего, эта ситуация имела политическую подоплеку.

Скоро будут проходить выборы главы города, невооруженным глазом видно, что на политической арене разворачивается борьба за власть.

«АиФ на Мурмане», 16 апреля 2008

Вторая субъективная проблема — опасность формальных действий прокуратуры и представителей силовых ведомств. В условиях неустоявшегося законодательства встречаются примеры противоречия законов здравому смыслу. Не секрет, что проведение муниципальной реформы вызвало достаточно большую неразбериху на местах. Неоднократно приходилось слышать из уст глав муниципалитетов слова о том, что сегодня «можно подвести под статью любого, даже самого честного». «Почему у поселения забрали деньги на детский сад? ...что району до садика в селе? Вот и получилось, что четыре месяца денег на продукты нет. Детей, конечно, кормят, продукты берут в колхозе — муниципалитет рассчитывается с ним подоходным налогом, который должен поступать в бюджет поселения. Глава надеется, что район долг ей вернет, но по сути допускает нецелевое использование средств. Заведующая детским садиком просит у нее деньги на ремонт, инвентарь, а их нет. Хотя кто лучше знает нужды детсада? «Нецелевка» налицо и в организации питания школьников — те же зачеты с колхозами. «А мне что, детей не кормить?» — справедливо спрашивает глава муниципального образования... В муниципалитете четыре ФАПа. Все содержание их взял на себя район... В итоге к ней идут за ведром и прочим, а у нее это ведро в бюджете не числится»*. Разумеется, при при-

Ведомости Новосибирского областного совета депутатов, 21.05.2004.

страстном отношении в описанных фактах можно усмотреть не только нецелевое использование бюджетных средств, но и другие признаки коррупции. В этой ситуации компания под лозунгом борьбы с коррупцией может превратиться в получение «очков» перед вышестоящим начальством без углубления в суть проблемы и учета интересов местного сообщества.

10.3. На страх и на совесть

С учетом перечисленных проблем и ограничений становится ясно, что **цель силового противодействия коррупции — не просто выявление и наказание взяточников, а устрашение потенциальных участников коррупционных правонарушений** (напомним — «закон лишает взяточника смелости»).

Исследователи, изучающие проблему коррупции, используют формулу «расчета доходности» коррупционного поведения, в которой возможный коррупционный доход сравнивается с риском и степенью наказания. Считается, что вероятность совершения преступления увеличивается, если преступник считает, что он имеет высокий шанс остаться безнаказанным либо если наказание в случае поимки незначительно.

«Сильнее ли угроза наказания, чем голос совести? Общего ответа нет. Некоторые исследователи пытаются изучить вопрос экспериментально. В одном из таких проектов два исследователя использовали в качестве подопытных кроликов студентов колледжа во Флориде. Студентам разрешали проверять и оценивать свои собственные курсовые и экзаменационные работы. Без ведома студентов преподаватели решили перепроверить отметки и установить, в какой степени имел место обман. Как оказалось, не в очень большой. Некоторым студентам пригрозили после этого перепроверкой и наказанием; это совершенно пресекло обман. Другие получили моральное порицание. Оно сработало очень плохо. Наказание было значительно сильнее, чем совесть»*.

Впрочем, есть версия, что совесть как человеческое качество — производное от страха наказания: «Страх Господень отгоняет грехи; не имеющий же страха не может оправдать-

* Л. Фридмэн. Введение в американское право. С. 186.

ся... Всякая мудрость — страх Господень, и во всякой мудрости — исполнение закона» (Сир. 1–21, 19,18).

Таким образом, задача силовой составляющей антикоррупционной программы — пресекая отдельные коррупционные преступления, внушить «страх божий» всем муниципальным служащим и гражданам, совращающим их взятками, разбудить у них совесть.

Для достижения цели (устрашение потенциальных взяточников) нужно не только увеличить процент выявленных преступлений и гарантировать наказание за преступление, но и довести до преступника информацию о невысоких шансах остаться безнаказанным.

Принимая как факт описанные выше возможности и ограничения деятельности правоохранительных органов, важно определить методы силового направления противодействия коррупции на уровне муниципалитета.

Для искоренения коррупции в Гонконге был назначен новый генерал-губернатор, который предпринял решительные меры борьбы с этим явлением и добился существенных результатов. Им была создана Независимая комиссия против коррупции (НКПК), объединявшая процессы расследования коррупции, ее предупреждения и активного участия в них гражданского общества. У комиссии был свой собственный бюджет и возможность нанимать отличный персонал — не только следователей, но также бухгалтеров, экономистов, экспертов по менеджменту, системному анализу, юристов и других. НКПК состояла из трех департаментов: операционного, ответственного за расследования; профилактики, осуществляющего оценку государственных и частных организаций на их предрасположенность к коррупции и помогающего им предпринять соответствующие антикоррупционные меры; и департамента по связям с общественностью, задачей которого было вовлечение населения Гонконга в борьбу против коррупции. НКПК были приняты беспрецедентные меры для создания обстановки гласности и открытости в борьбе с коррупцией, в результате которых значительная часть горожан приняла непосредственное участие в антикоррупционной кампании. В итоге НКПК при активной поддержке гражданского общества, бизнесменов и простых горожан удалось покончить с системной коррупцией и снизить уровень коррупционных проявлений до минимума.

Некоторые важнейшие принципы борьбы с коррупцией, апробированные на опыте Гонконга, можно обобщить в ряде простых формул:

Разработайте стратегию борьбы с системной коррупцией. Когда общество сталкивается с системной коррупцией, важно понять, что общепринятые меры недостаточны. Для борьбы с ней важно разработать всеобъемлющий, работающий документ, оценивающий коррупцию не как одиночное явление а как систему. Что представляет собой антикоррупционная стратегия? Она фокусируется на ликвидации коррупционной системы, а не только на коррумпированных личностях.

Собирайте низко висящие плоды. Следует начинать с анализа различных типов коррупции, приносимого ими вреда и их распространенности. Подобный анализ делает возможным осуществление простого, но эффективного правила, приносящего первые так необходимые для общественного восприятия успехи в борьбе с этим злом. Это значит, отбирайте тип коррупции, где в скором времени можно достигнуть видимого прогресса без особо крупных затрат. Этот совет идет вразрез со стремлением реформаторов делать все сразу. Для того чтобы обеспечить общественную поддержку, можно начать с атаки тех видов коррупции, которые граждане воспринимают наиболее очевидными, либо с их точки зрения не терпящими отлагательства.

Ориентируйтесь на бескорыстную помощь. Очень важно находить союзников и овладеть способами вовлечения в борьбу с коррупцией широких антикоррупционных сил общества. Опыт показал, что власти самостоятельно справиться с коррупцией не в состоянии. Важно превратить ее в кампанию борьбы с коррупцией на национальном уровне. В роли союзников могут выступить частный сектор, гражданское общество. Вступить в незамедлительную борьбу с коррупцией могут гражданские лидеры, неправительственные организации, студенты, предприниматели, одним словом, все, выразившие недовольство по поводу вымогательства и взятки.

Поймите крупную «рыбу». Ничто не убивает доверие общества быстрее, чем убежденность в том, что антикоррупционные усилия направлены только против «мелкой рыбешки», на тех, кто занимает низкое положение в обществе. Опыт свидетельствует о том, что для преодоления культуры коррупции, необходимо пой-

мать «крупную рыбу». Крупные коррумпированные лица должны быть названы и наказаны так, чтобы утратившее во все веру гражданское население поверило, что антикоррупционное движение это больше, чем просто слова. Доверие к Независимой комиссии против коррупции пришло после того, когда администрация Гонконга добилась выдачи сбежавшего в Англию бывшего начальника полиции города. Он был выдан Англией, и суд над ним состоялся в Гонконге. В соответствии с судебным приговором он был осужден на длительный срок тюремного заключения, а его имущество конфисковано. Были осуждены и посажены в тюрьму и другие высокопоставленные чиновники...

Акцент на информации. В условиях существования системной коррупции ни одно действие в борьбе с ней не будет иметь большого значения, если не будет радикально изменена информационная среда. Наилучший способ достижения этой цели связан с подходом, использующим обратную связь между властью и населением. Посредством информации должно реализоваться гражданское участие и поддержка населения в обстановке открытости и гласности. Информация должна обеспечить прозрачность деятельности правительственных органов и видение гражданским обществом картины коррупционных проявлений в целом.

Политическая воля лидеров. И, наконец, важнейший принцип антикоррупционной стратегии, апробированный на опыте борьбы с коррупцией в Гонконге. Он заключается в том, что высшие руководители должны проявить политическую волю в ведении бескомпромиссной и последовательной борьбы с коррупцией. Без внедрения этого принципа в практику, без его реализации борьба с коррупцией невозможна, и все указанные выше принципы остаются простой бумажкой.

*М. Омаров. Можно ли успешно бороться с коррупцией?
Опыт Гонконга. <http://www.easttime.ru/>*

10.4. Приоритеты силового противодействия коррупции

Некоторые муниципальные деятели при обсуждении содержания местной программы противодействия коррупции выражают недоумение: как местное сообщество может повлиять на силовое направление этой работы? Естественно, главную роль

играют правоохранительные органы. Но у инициаторов программы есть возможность не просто оказывать им содействие, но многократно усилить эффективность их работы.

Хорошо выполненная диагностика проблем коррупции в муниципалитете позволит силовикам точнее определить цели (составить карту коррупционных зон) и приоритеты работы, выявить направления, а) где коррупция массовая и особо безнравственная, сильнее задевающая жителей («собирайте низко висящие плоды»), б) где высока вероятность пресечения крупных злоупотреблений («поймайте крупную рыбу»).

Важный показатель деятельности правоохранительных органов — число выявленных взяточполучателей в общем числе выявленных коррупционных преступлений. Поскольку взятки самый трудновывявляемый вид преступлений, есть основания считать, что уровень латентности преступлений в этой сфере чрезвычайно высок (по некоторым оценкам, выявляется лишь 1–2% взяток). В разных российских регионах доля уголовных дел о взятках в общем числе открытых уголовных дел, связанных с коррупцией, колеблется от 12% до 65% (модальное значение, по имеющимся у нас данным, 26%). Увеличение абсолютного числа и доли пойманных взяточников должно стать приоритетом силового направления противодействия коррупции, мероприятия программы могут быть направлены на содействие правоохранительным органам в достижении этой цели.

Изменение приоритетов силовых методов противодействия коррупции подразумевает усиление применяемых наказаний. Очевидно, что необходимы изменения в федеральном законодательстве. Выносимые сегодня судебные постановления воспринимаются гражданами с недоумением, «восемь лет лишения свободы условно» — это звучит как анекдот.

Интересно читать в Интернете комментарии к новостям, в которых сообщается об очередном судебном решении с условным наказанием мздоимцев: «Если можно дать восемь лет условно, то почему нельзя осудить на три часа строгого режима с конфискацией имущества?», «Да за такие преступления нужно давать семь лет условно, а не шесть!», «Прокуроров сегодня в кабинетах не встретишь: все на телевидении, все раздают интервью, все позируют перед телекамерами. А высоко-

поставленным ворами и казнокрадам дают по... восемь лет условно. Где, в каком кодексе, есть такая мера наказания?». Однако такая мера наказания действительно есть в уголовном кодексе РФ. Статья 73 УК начинается параграфом: «Если, назначив исправительные работы... ограничение свободы... или лишение свободы на срок до восьми лет, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, он постановляет считать назначенное наказание условным».

В некоторых случаях можно понять судью, выносящего решение об условном наказании, поскольку он вынужден выбирать между слишком мягким и чересчур жестким наказанием.

Парадокс — для реального ужесточения наказаний необходимо уменьшить установленные Уголовным кодексом минимальные наказания по статьям о взятках либо ввести более значительную дифференциацию наказания в зависимости от степени общественной опасности преступления (размер ущерба, сфера принятия решений, наличие признаков вымогательства). По части 2 статьи 290 УК РФ (получение взятки за незаконные действия) минимальное наказание — лишение свободы на три года; наказание для госслужащего или главы местного самоуправления (часть 3 статьи 290 УК РФ) составит уже минимум пять лет независимо от того, были ли его действия незаконными или они входили в его полномочия (взятка за ускорение процедуры, обход очереди, покровительство и т.п.); взятка в составе группы по сговору, особо крупная взятка (от ста пятидесяти тысяч рублей) или взятка, сопряженная с вымогательством (часть 4 статьи 290 УК РФ), наказывается как минимум лишением свободы на семь лет. Понятно, что такие наказания не очень адекватны некоторым преступлениям, например незаконно выписанной справке. Многие эксперты считают, что необходимо дать возможность судьям применять меньшие, но реальные сроки.

Изменение сложившейся традиции безнаказанности взятчиков зависит не только от федерального законодательства. Зачастую суды принимают решения о слишком легких наказаниях, даже не находясь в ситуации выбора между двумя неадекватными решениями. **Общественное мнение о проблеме коррупции в целом и общественные ожидания в отношении су-**

дебной практики, сложившиеся в местном сообществе, наверняка скажутся на соразмерности наказания, определяемого судом за коррупционные нарушения.

Попутно отмечу, что административные и дисциплинарные взыскания, широко используемые в практике противодействия коррупции, стали привычными и не воспринимаются общественным мнением как наказания. Это уже почти обязательная характеристика власти, неизбежное приложение к должности. Не в последнюю очередь объясняется эта ситуация нестыковками законодательства и излишним (в некоторых случаях) «усердием» прокурорских работников.

Еще одна приоритетная задача для правоохранительных органов — активное противодействие взяточникам. Это очень простая идея, если бы никто взяток не давал, то не было бы и взяточников. Но большинство граждан взятки дают и готовы поступать так в дальнейшем. По данным социологических исследований, лишь около 3% опрошенных из числа тех, кто давал взятки, испытывали страх при совершении преступления. Многие даже не задумываются о том, что дача взятки уголовно наказуемое деяние.

Статья 291. Дача взятки

1. Дача взятки должностному лицу лично или через посредника наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействие) — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до восьми лет.

Примечание. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Уголовный Кодекс РФ

В некоторых региональных подразделениях органов внутренних дел очень активно выявляются лица, которые «почему-то просто жаждут дать чиновнику взятку». Конечно, существуют технические трудности при задержании взяточдателей. На наш взгляд, проведение оперативных экспериментов в этой ситуации недопустимо, иначе мы попадаем в ситуацию, когда взяточник будет прикрываться желанием поймать взяточдателя. Чиновник, которому предлагают взятку, имеет возможность «поднять шум» и заявить о попытке соращения (хотя доказать этот факт будет нелегко), но способствовать даче взятки чиновник, конечно, не должен ни под каким видом. А вот правоохранительные органы, задерживая взяточника, могут задержать и взяточдателя (это трудно, но возможно).

Практически вся группа 3 курса одного из институтов города Орска (Оренбургская область) оказалась под следствием. 25 студентов собрали по пятьсот рублей и собирались отдать 12 500 рублей преподавателю за сдачу зачета по истории религии, но преподаватель и студенты были задержаны сотрудниками отдела по борьбе с экономическими преступлениями УВД города Орска. Как рассказал следователь УВД по муниципальному образованию города Орск, сейчас все студенты и преподаватель находятся под подпиской о невыезде, в отношении 25 студентов возбуждены уголовные дела по статье 291 «дача взятки» и по статье 290 «получение взятки» в отношении преподавателя.

ИА Татар-информ, 2.04.2008

Соотношение числа выявленных взяточников к числу взяточдателей, по данным за 2007 год, составляет примерно 7 к 4 (1.75) в среднем по РФ, в большинстве регионов это соотношение колеблется от 1.4 до 1.8, среди исключений Удмуртия, где за год было осуждено 4 взяточника и 9 взяточдателей, и Нижегородская область, в которой в 2007 году направлено в суд 201 уголовное дело по статье 290 УК (взятка) и 65 дел по статье 291 УК (дача взятки). Заметим также, что прирост выявленных преступлений по статье о даче взяток более заметный, чем по другим коррупционным статьям. Например, в Саратовской области общее количество выявленных фактов получения взятки за 2007 год возросло на 2,7%, дачи взятки — на 7,5%.

В местной программе противодействия коррупции могут быть предусмотрены мероприятия по развитию этой темы. Речь идет в первую очередь о широком распространении информации о прецедентах наказания взяточдателей, особенно в целевых аудиториях. Скажем, полезным было бы частое напоминание об ответственности за дачу взятки, например размещение цитаты с текстом статьи 291 УК в присутственных местах. Возможно также и прямое содействие правоохранительным органам в поимке преступников.

Постановка приоритетов деятельности позволит дать общественно-значимые ориентиры работе правоохранительных органов (не секрет, что сегодняшняя статистика в некоторых регионах показывает искаженную картину — несоразмерно много выявленных коррупционных преступлений в медицине и образовании по сравнению с другими сферами), а в идеале создать систему подотчетности органов прокуратуры и правопорядка местным сообществам. Несмотря на то что прокуроры и руководители милиции в нашей стране пока назначаются (в некоторых странах они избираются), гласность и подотчетность их работы, безусловно, будет полезной для общего дела.

10.5. Информационная кампания

Чтобы перечисленные выше приоритетные направления правоохранительной деятельности стали предметом внимания со стороны местного сообщества, потребуется обеспечить внятное информирование граждан о ходе антикоррупционной работы. Имеющаяся сегодня у граждан информация (пресс-релизы прокуратуры и органов внутренних дел в близком к тексту изложению журналистов) не очень подходит для целей контроля за ходом реализации программы. В официальных отчетах используется множество сходных терминов — непосвященному человеку трудно уловить, чем отличается число выявленных коррупционных преступлений от числа зарегистрированных, в чем разница числа нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе, числа преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного само-

управления и числа преступлений коррупционной направленности, почему количество возбужденных уголовных дел отличается от числа расследованных дел, которое, в свою очередь, отличается от числа дел, переданных в суд, и отчего тысячи выявленных правонарушений превращаются в единицы осужденных взяточников. Неясные для неспециалиста и не устоявшиеся термины позволяют манипулировать показателями. Отсюда возникают разовые сенсации об успехах, тиражируемые средствами массовой информации, однако провести серьезный анализ ситуации и тем более сопоставить данные с соседними муниципалитетами на основе такой информации не представляется возможным.

В качестве примера можно привести любимую журналистами среднюю взятку. «Средний размер взяток в Кемеровской области 3 998 рублей, тогда как в Новосибирской области 1,5 тыс. рублей. Но взятки в сотни тысяч и миллионы рублей в Кузбассе пока не было», — пишет журналист, не делая выводов и не давая читателю дополнительной информации. Между тем в Мордовии «сумма только одной взятки, полученной судебным приставом, достигла 2 млн рублей, а общая сумма взяток должностных лиц в этом году превысила 15 миллионов». Странно выглядят фразы в местных новостях: «Средний размер взятки возрос в 10 раз по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и превысил 40 тыс. рублей» или «Средняя сумма взятки, на которую раскошеляются ставропольцы, семь тысяч рублей». Поскольку во всех случаях речь идет о среднеарифметическом числе, а не о медиане, средняя взятка показывает в первую очередь успехи оперативников в борьбе с крупными взяточниками. Реальные взятки, чаще всего дающиеся гражданами, могут сильно отличаться от этой цифры, не стоит делать вывод о том, что люди стали за год в разы больше тратиться на взятки. В качестве показателей размера взяток разумнее использовать минимум и максимум, при достаточной статистике — модальное значение, при большом числе данных — другие характеристики распределения (скорее всего это будут показатели отклонения от нормального распределения).

Необходимо дать четкое определение терминов, выделить главные показатели и собрать минимальную базу для сопос-

тавления результатов по времени и в разрезе муниципалитетов. Это необходимо для создания системы контроля за ходом реализации местной программы противодействия коррупции.

Очень важен вопрос об информировании граждан вообще и чиновников в частности о ходе коррупционных процессов и решениях суда — это одна из основных мер поддержки силовых методов противодействия коррупции. В отличие от вопроса о степени наказания, обеспечение гласности — полностью в сфере возможностей местного сообщества. Смысл информирования — напомнить о том, что взятка опасное для общества преступление, в том числе со стороны дающего.

Очень важно выстроить эту работу не стихийно, а с соблюдением правил, используемых при проведении общественных кампаний. Существует специальная литература, описывающая правила проведения информационных кампаний, есть признанные специалисты в этой области. На мой взгляд, значение общественной кампании очень велико, инициаторам разработки муниципальной программы противодействия коррупции следует найти ресурсы для качественного выполнения этой части программы.

Известны десять основных принципов успешной информационной кампании. Если организаторы будут их твердо придерживаться, они смогут во много раз увеличить свои шансы на успех.

1. Учет исторических аспектов и ключевых понятий

Такие понятия, как цели и методы, стратегии изменений, индивидуальные и коллективные выгоды, а также организаторы, являются ключом к пониманию компонентов информационной кампании. Для современных информационных кампаний также очень важен исторический опыт, поскольку их организаторы могут многому научиться на примере успешных кампаний прошлых лет.

2. Применение и развитие релевантных теорий

Теоретические принципы помогают организаторам информационных кампаний понять сущность процессов убеждения и коммуникации и на этой основе разрабатывать эффективные кампании. Модель коммуникации/убеждения У. Мак-Гуайра, модель вероятности сознательной обработки информации, тео-

рия социального обучения и другие теории обеспечивают необходимый фундамент, на котором могут быть построены успешные практические кампании.

Сравнительно недавно появились новые теоретические модели, способствующие применению релевантных теорий в важных информационных кампаниях. Эти модели включают в себя модель расширенных параллельных процессов, модель диффузии и влияния через социальную сеть и транстеоретическую модель:

Модель расширенных параллельных процессов предполагает существование двух различных реакций на сообщения, апеллирующих к человеческим страхам, — когнитивной и эмоциональной, утверждая, что между ними существует взаимосвязь. Сообщения, апеллирующие к страхам, могут способствовать когнитивным процессам и генерировать способы предотвращения опасностей. С другой стороны, такая информация может вызвать у человека более эмоциональный отклик. Сообщение, вызывающее у человека чувство страха, должно быть весомым, чтобы повысить значимость угрозы в сознании людей. В то же время аудитория не должна быть скована страхом и должна оставаться способной адекватно противостоять опасности.

Модель диффузии делает акцент на распространении идей или конкретных действий посредством каналов межличностного общения.

Транстеоретическая модель определяет пять этапов в процессе поведенческих изменений части аудитории: предварительный анализ, обдумывание, подготовку, действие и сохранение новой модели поведения. Информирование должно охватывать аудиторию на всех этапах этих поведенческих изменений.

3. Учет вытекающих из теорий следствий и того, как взаимодействуют между собой различные компоненты информационной кампании

Вкратце, теоретические модели устанавливают следующее: цели информационной кампании не должны быть завышенными; необходимость тщательно продумывать критерии успешности кампании (например, можно ли считать кампанию успешной, если аудитории понравилось сообщение или если последовали изменения в поведении, позициях или установках на короткий или на длительный период времени?).

4. Планирование кампании: соответствие целей затратам и полученной пользе

В планировании информационных кампаний необходимо очень тщательно анализировать несколько факторов. Во-первых, необходимо установить реальные цели (например, изменение в установках, позициях и поведении на короткий или длительный период времени). Во-вторых, следует ясно определить промежуточные задачи (например, для выявления степени воздействия на целевую аудиторию можно использовать рейтинги). Большое значение имеет также своевременность появления медиасообщений. Важен также выбор типа СМИ, поскольку различные СМИ имеют свои преимущества.

5. Применение предварительного анализа

Контроль информационных кампаний необходим по разным причинам, самой важной из которых является степень длительности их эффекта. Оценка имеет очень важное значение для планирования, разработки, улучшений, управления, календарного планирования различных компонентов и других аспектов информационной кампании. Так, во время разработки сообщений информационной кампании необходимо учитывать уровень грамотности, жизненные стандарты, вероисповедание людей и многие другие факторы, а сами сообщения должны не только соответствовать ожиданиям данной аудитории, но и убеждать ее. Для проверки и совершенствования сообщений будущей информационной кампании обычно проводят их предварительное тестирование.

6. Анализ целевой аудитории

Самым важным способом понимания совокупности аудитории является определение субаудиторий и распознавание трех главных типов аудитории — ее центральных сегментов, лидеров общественного мнения (неформальных лидеров) и политиков. К. Аткин и Р. Райс определили центральные сегменты аудитории как «аудиторию, объединенную общим риском, например каким-либо заболеванием, уровнем подготовки, дохода, образования и других факторов, например таких, как поиск острых ощущений». К второму типу аудитории относятся «лидеры общественного мнения» — современные объекты для подражания, способные влиять на ход информационной кампании (как с положительной, так и с отрицательной стороны) и способствующей

щие формированию общественной повестки дня. К политикам относятся люди, которые «воздействуют на правовую, политическую и ресурсную инфраструктуру посредством массмедиа, изменением внешних условий или стандартов безопасности и социальных действий.

Для того чтобы определить, какое сообщение будет наиболее подходящим и убедительным, разработчики кампаний должны понимать представителей всех сегментов аудитории.

7. Анализ и подход к выбору массмедиа

В информационных кампаниях использование массмедиа подразумевает не только изучение возможностей различных СМИ, таких как телевидение, радио, газеты и т.д., но также различные стратегии их использования. Например, использование методов связей с общественностью и деятельности, затрагивающей общественные проблемы, способствуют эффективности информационной кампании и появлению актов законодательной власти, связанных с основными идеями кампании.

8. Эффективность сочетания различных медиа и каналов межличностного общения

Исследователи установили, что люди с большей вероятностью меняют свои установки или поведение (даже на долгий период времени), если медиакампании дополняются межличностной поддержкой. Хорошим примером межличностной поддержки информационной кампании является использование специалиста, помогающего пытающимся бросить курить или людям, оказавшимся в группе риска по сердечным заболеваниям.

9. Учет пользы и вреда массмедиа

Для устроителей кампаний весьма важна осведомленность обо всем спектре содержания выбранного для проведения кампании, так как смысл некоторых сообщений СМИ может быть прямо противоположным информации кампании. Л. Уоллак (Wallak, 1989) определил несколько параметров медиа и типов медиасодержания, часто противоречащего конкретным целям и задачам кампании. Реклама, телевизионные программы и кинофильмы часто показывают людей, которые своими действиями вредят здоровью, например курят или употребляют наркотики.

10. Установление разумных критериев успеха кампании и использование итоговой оценки успеха как теории, так и самой программы

Главным определением первой части этого принципа является слово «разумный». Было бы неразумно ожидать от информационной кампании предотвращения лесных пожаров или разубеждения всех людей садиться за руль в нетрезвом состоянии. Скорее успешными следует считать кампании, повысившие осведомленность людей и вызвавшие значительное сокращение количества лесных пожаров или несчастных случаев на дорогах.

Что касается второй части этого принципа, то итоговая оценка касается определения и измерения аспектов кампании, включающих аудиторию, реализацию компонентов кампании, ее воздействие как на отдельных людей, так и на общество в целом, экономическую эффективность программы и определение стадий каузального процесса, которые выявили бы наличие или отсутствие воздействия.

Дженнингз Брайант, президент Международной ассоциации коммуникаций. <http://www.icahdq.org/>

Информационная кампания должна решить три задачи.

- Сформировать информационный фон, создающий психологическое ощущение увеличения рисков коррупционного поведения: потенциальные преступники должны знать, что в муниципалитете есть эффективные механизмы поимки взяточников, что вероятность пресечения злоупотреблений весьма высокая, что наказание будет строгим.
- Дать информацию обучающего характера: граждане должны четко идентифицировать коррупцию и факторы, способствующие ее появлению, видеть примеры коррупционных «ловушек» (иногда коррупционная природа явлений неочевидна или выявляется не сразу). При этом для информационной кампании могут быть использованы характерные примеры из судебной практики других регионов и муниципальных образований. Эти примеры должны быть подобраны в расчете на разные «группы риска», выявленные в ходе диагностики.
- Открыть общественную дискуссию о методах противодействия коррупции, в ходе которой не только определяются возможные формы и методы работы (скорее всего уже за рамками силового блока программы), но и выявляются активисты, добровольные помощники, которые могут принять участие в реализации этих мероприятий.

10.6. Система взаимодействия граждан с правоохранительными органами

Одна из возможностей поддержки силовых методов противодействия коррупции со стороны местного сообщества — создание системы взаимодействия граждан, органов местного самоуправления и СМИ с правоохранительными органами.

По опыту проведения семинаров, в которых принимали участие представители правоохранительных органов, местные депутаты, чиновники и представители общественных организаций, можно отметить, что сотрудники правоохранительных органов очень охотно идут на контакт с общественниками, готовы внимательно рассмотреть все предложения и отреагировать на все сигналы, поскольку сейчас системной практики взаимодействия почти нет.

При создании такой системы необходимо принимать во внимание возможные ограничения, связанные с менталитетом местных жителей.

Сотрудники соответствующих подразделений МВД утверждают: «Факты дачи взятки выявляют в основном оперативные службы. Граждане практически не сообщают о том, что у них вымогают деньги, даже по анонимному “телефону доверия”. “Если бы люди обращались и не боялись последующего прессинга (например, родители боятся, что ребенку еще учиться и возникнут дополнительные трудности), было бы гораздо проще. Разговоры ведутся, но редки случаи, когда люди взаимодействуют с милицией, хотя мы готовы технически все обставить”» Им вторят и ответственные сотрудники прокуратуры: «Слабое участие общественности в помощи прокуратуре по этим вопросам является одной из главных проблем низкого уровня общего количества осужденных за коррупцию».

По материалам исследований можно сделать вывод, особо рассчитывать на получение оперативной информации не стоит: при ответе на вопрос социологов, «что нужно делать для предотвращения коррупции?», вариант «сообщать об известных случаях коррупционных действий в правоохранительные органы» выбирают в среднем 17% опрошенных, притом что ужесточить меры наказания предлагают 46%.

При ответе на вопрос, «к каким действиям готовы вы лично?», лишь 13% респондентов говорят о том, что они будут сообщать в компетентные органы о фактах коррупции.

Но еще хуже обстоят дела, когда в разделе опроса, посвященном очередям, отвечая на вопрос, «как вы поступите, если вам предложат обойти очередь за взятку?», вариант «сообщу в правоохранительные органы» выбирают лишь 4% опрошенных, тогда как 22% откажутся, а 6% сообщат вышестоящему руководству (остальные — согласятся!).

В отличие от многих зарубежных стран, отношение общества к гражданам, сотрудничающим с правоохранительными органами, нельзя назвать положительным. Лишь 57% опрошенных дают более-менее позитивную оценку действиям человека, написавшего в прокуратуру об известных ему фактах взяточничества, тогда как 19% дают нейтральную оценку («чужак»), а 24% — негативную. Возможно, это объясняется нашей гулаговской историей («стукачей» не любят), но в любом случае с этим фактом приходится считаться и воспринимать его как ограничение при создании системы взаимодействия граждан с правоохранительными органами.

Нужно отметить, что при опросах выявляются значительные отличия результатов в разных регионах: готовность сотрудничать с правоохранительными органами различается в 3–4 раза. Возможно, создание эффективной системы взаимодействия повысит уровень доверия граждан к правоохранительным органам и желание сотрудничать с ними. Есть регионы, где такое взаимодействие удастся организовать: «В первую очередь общее количество преступлений возросло из-за увеличившегося количества обращений граждан с сообщениями о взятках» (Мурманская область); «Из 642 сообщений о преступлениях коррупционной направленности четверть направлена гражданами. Наибольшее число поступивших сообщений касалось превышения должностными лицами своих полномочий, злоупотребления ими, получения и дачи взяток» (Тюменская область).

В муниципальном учреждении «Череповецкий центр хранения документации» находятся на постоянном хранении немало интересных документов 20-х годов прошлого столетия. Так, в ар-

живном фонде Череповецкого губернского отдела внутреннего управления есть документы, рассказывающие о борьбе со взяточничеством в органах Высшего совета народного хозяйства.

Из документов можно узнать, что в Череповецкой губернии в ноябре 1922 года при органах НКВД была организована Центральная губернская комиссия по борьбе со взяточничеством. Работу ее возглавил губернский прокурор Кипарисов.

23 ноября 1922 года в Череповце состоялось общее собрание членов городской организации РКП (б), на котором прокурор выступил с докладом: «Советское правительство одержало победу на всех фронтах. Теперь мы столкнулись со взяточничеством — наследием старого режима. Чтобы полностью искоренить это явление, нужна поддержка со стороны масс. Каждый гражданин, узнав о взятках, должен немедленно заявить об этом в письменной форме в губернскую комиссию. Это ускорит борьбу с этим злом и вырвет с корнем это проклятое наследие царского режима». Выступление губпрокурора было опубликовано в городской газете «Коммунист» под заголовком «Смерть взятке».

После публикации всех распоряжений и циркуляров развернулась конкретная работа по искоренению «проклятого наследия царского режима». Был объявлен месячник по борьбе со взяточничеством, во время которого в печати должны были появиться десять статей о взяточничестве. В статьях на конкретных примерах следовало разъяснять населению само понятие «взятка».

В феврале 1923 года состоялось совещание губернской комиссии по борьбе со взяточничеством. На повестке дня стояли два вопроса:

1. О чистке учреждений города Череповца от преступного элемента.

2. О вывешивании ящиков для жалоб трудящихся.

...В итоговом отчетном докладе о работе Череповецкой губернской комиссии по борьбе со взяточничеством от 6 февраля 1923 года читаем следующее: «Череповецкая губернская комиссия по борьбе со взяточничеством работала в полном контакте с органами ГПУ. Для ознакомления населения с работой комиссии широко использовалась местная газета. Население к борьбе со взятками относится сочувственно. Были случаи подачи заявлений на взяточников». В газете «Коммунист» в конце апреля 1923 года был напечатан отчет председателя губкомиссии о проделанной работе.

В этом отчете, в частности, отмечалось, что в результате проделанной работы со взяточничеством почти покончено. «Успех есть. Надо нажать еще раз, чтобы покончить раз и навсегда».

А. Окунева. «Надо нажать еще раз, чтобы покончить раз и навсегда». // Речь, № 50, 20.03.2008

Налаживая взаимодействие между муниципалитетами и силовыми ведомствами в сфере противодействия коррупции важно не превратить взаимодействие в «поводок». Независимость прокуратуры и суда — важнейшее условие их эффективности. Не всем это очевидно. Например, вновь назначенный руководитель следственного комитета при прокуратуре одного из субъектов РФ, рассказывая о сложностях становления нового подразделения, говорит: «Надеюсь и на то, что создание Следственного комитета получит надлежащую финансовую поддержку из федерального бюджета, но для нас будет ценна помощь и муниципальных образований, и руководства республики». Из имеющейся муниципальной практики известно, что речь идет не только об оснащении службы помещениями и техникой, но и о квартирах для сотрудников. Например, высокий милицкий чин сообщает, что «благодаря поддержке правительства области и лично губернатора» построены новые помещения районных отделений милиции, а также «большое значение придаем и решению жилищных вопросов. В настоящее время, например, решен вопрос о приобретении земельного участка под постройку 144-квартирного жилого дома». Сможет ли следователь, получивший ключи от квартиры из рук какого-либо муниципального руководителя, быть беспристрастным в отношении этого руководителя и его друзей? Ситуация усугубится, если выделение квартиры пройдет непублично, полулегально, например из фондов строительной фирмы, получившей удобную площадку под застройку. Так, исходя из лучших побуждений (ведь нужно же обеспечить сотрудников жильем!) руководители ведомства, отвечающего за борьбу с коррупцией, рискуют превратить его в часть коррупционной системы. Известны подконтрольные обществу и гласные механизмы материальной поддержки деятельности правоохранительных органов, позволяющие снять возникающий конфликт интересов. Например, решение этой проблемы

в рамках региональных программ противодействия коррупции (такой опыт есть) позволяет не только обеспечить гласность процесса за счет уже встроенных в программу механизмов, но и связать деятельность правоохранительных органов с приоритетами программы.

10.7. Прямые линии и телефоны доверия

Отдельного разговора заслуживает тема создания различных прямых линий, телефонов доверия, специальных ящиков для корреспонденции и т.п. Сегодня это самая популярная (а часто единственная) мера по обеспечению взаимодействия с гражданами, дающая возможность подать жалобу (иногда анонимную) на «притеснителей». Идея не новая, однако к настоящему времени создано множество ее модификаций: выездные «общественные приемные» для отдаленных территорий, ящики для жалоб, «прямые» телефоны, электронные почтовые ящики и кнопки для жалоб на сайтах администраций. К примеру, не так давно губернатор одной из российских областей в ходе заседания областного правительства заявил, что готовит к внедрению «еще один антикоррупционный механизм», который представляет собой специальный электронный почтовый ящик для жалоб людей и представителей юридических структур на какие-либо коррупционные проявления в органах государственной и муниципальной власти. «Этот интернет-ресурс будет закодирован, и код будет знать один человек. Догадайтесь — кто, — не без иронии заметил губернатор. — Думаю, там, помимо шелухи, которую мы сможем отделить, будет и очень полезная информация. И мы с правоохранительными органами будем использовать ее в полной мере»*.

Оптимизм губернатора понятен. Он ищет возможности предпринять какие-либо реальные шаги по противодействию коррупции. Однако опыт работы таких прямых линий (в любом виде — почта, телефон, электронная почта) показывает, что люди не жалуются на чиновников чиновникам. Прежде чем создавать «еще один антикоррупционный механизм», нужно понять возможности и ограничения этого механизма,

* Частник.ру 8.04.2008. (Курсив мой. — В.Б.)

увидеть «подводные камни» (известно, что лучше учиться на чужих ошибках). Взаимодействие местного сообщества с правоохранительными органами должно строиться на институциональной основе, в рамках программы, под контролем общественного совета, а правоохранители должны дистанцироваться от главы исполнительной власти, поскольку он — главный чиновник, начальник потенциальных взяточников, которых они ловят.

В Воронежской областной администрации в начале 2008 года подвели итоги работы службы «телефона доверия», созданной в ноябре 2006 года. «Создание “телефона доверия” задумывалось как прямой канал связи с населением, прежде всего для борьбы с коррупцией и обращений по поводу неправильных действий чиновников. Однако на деле оказалось, что людей по большей части беспокоят совсем другие проблемы: течет крыша, пришел в негодность порог подъезда, где-то прорвало водопроводную трубу и так далее»*. Звонки принимались специалистами управления делопроизводства, ими же готовилась большая часть ответов — 20,5 тысячи (ответы были письменные) из 24 тысяч звонков. Остальные ответы стояли на контроле у заместителей губернатора. Естественно, большая часть (50,2%) звонков касалась исключительно городских проблем (ЖКХ, благоустройство, ремонт дорог), поэтому чиновники переадресовывали вопросы своим коллегам в муниципалитет, еще 35% обращений касались вопросов здравоохранения и социальной защиты. «Волновало воронежцев и развитие промышленности (506 обращений) и АПК (122 обращения)». Но про коррупцию и жалобы на неправильные действия чиновников в отчете о работе службы «телефона доверия» нет ни слова. Работа сделана немалая. Загружены чиновники, принимающие звонки и отписывающие запросы по инстанциям. Загружены областные чиновники, переадресовывающие вопросы далее. Загружены муниципальные чиновники, отвечающие «вышестоящим» на задаваемые вопросы. Загружена почта. Загружен многоканальный телефон. 24 тысячи граждан получили ответы на свои вопросы. Но, может быть, эти ответы можно было получить с меньши-

* ИА Воронеж-медиа, 07.05.2008.

ми затратами общественных ресурсов? И главное — где результат, на который рассчитывали при создании службы? Отчего «телефон доверия» превратился в «телефон ответов на вопросы»? На наш взгляд, ответ очевидный — оттого, что нет доверия. Количество звонков с жалобами на действия чиновников по «телефону доверия» есть показатель степени этого самого доверия.

Более эффективными бывают прямые линии, созданные при прокуратуре, ФСБ, УБЭП, хотя и здесь большая часть звонков «не по теме». Представители правоохранительных органов Алтайского края провели специальное совещание, оценив эффективность этой формы работы, на котором признали: «Население Алтайского края недостаточно активно использует возможность обращения в правоохранительные органы для сообщения о фактах коррупции. Чаще всего на “антикоррупционные телефоны” звонят люди, сообщающие о фактах торговли наркотиками, самодельными спиртосодержащими суррогатами, либо просто желающие высказать недовольство деятельностью администраций, коммунальных служб»*. Всего по линии прокуратуры за 2007 — первый квартал 2008 года был получен 21 «полезный» звонок, по линии ГУВД по теме коррупции — 4 сообщения, проведенные по этим сообщениям проверки позволили возбудить два уголовных дела. Участники совещания отметили необходимость периодически обновлять информацию о «телефонах доверия» через муниципальные СМИ («районки» и городские газеты), суммарный тираж которых держится на достаточно высоком уровне, а также создать общий для всех силовых ведомств края «антикоррупционный телефон» с несложным для запоминания номером.

Есть интересные примеры, когда «телефон доверия» является автоответчиком (если такой телефон назван в объявлении круглосуточным — это скорее всего автоответчик). Доверяют ли люди автоответчику? Как выяснилось, некоторые доверяют. В Мурманской области за три месяца на «телефоне доверия» в областной администрации оставили сообщения 95 человек, после отсева сообщений «не по теме» 23 из них были переданы в правоохранительные органы (тут возникает во-

* РИА Сибирь, 21.5.2008.

прос: а что, в правоохранительных органах своих автоответчиков нет?).

Анализируя удачный и неудачный опыт создания прямых линий, можно заметить, что успех зависит от правильного обозначения адресата обращений. Жаловаться на мздоимство чиновников в прокуратуру это понятно. Жаловаться губернатору на его подчиненных — уже меньше надежды на положительную реакцию. И тем более нет смысла жаловаться одним чиновникам на других, а в большинстве случаев читателями обращений являются вовсе не первые лица, которым обычно адресуются жалобы. Смысл понятия «прямая линия» потерян напрочь. Прямая линия и должна быть прямым номером, без приемных, секретарш и помощников, контролирующих доступ к телу начальника. Доверие действиям руководителя может складываться годами, малейшая фальшь способна разрушить это доверие вмиг. Достаточно пресс-службе разместить в средствах массовой информации области сообщение о том, что «по поручению губернатора создан электронный почтовый ящик, на который любой житель области может отправить жалобу», которую губернатор якобы прочитает лично, чтобы пользующиеся Интернетом граждане (а ресурс, естественно, был рассчитан на них) засомневались в искренности руководителя.

Нет нужды в создании какой-то особой линии руководителю, если, например, известен номер, его мобильного телефона. Опасения, что руководителя будут отвлекать от работы разные неадекватные люди по глупым поводам, можно обойти, сообщив его номер телефона достаточно большому числу политически активных людей: местным и региональным депутатам (всем — без деления на «своих» и «чужих»), журналистам (опять же всем), лидерам местных отделений политических партий, известным правозащитникам и общественным деятелям, в том числе оппозиционным. Во-первых, такие посредники не вызывают отторжения, поскольку среди них действительно найдутся те, кому люди доверяют, во-вторых, они смогут предварительно изучить проблему, отсеять мелкие проблемы от действительно важных.

При создании механизма взаимодействия (как и вообще при работе над программой) необходимо помнить об эффективности — метод должен быть действенным, но недорогим.

Создание затратных прямых линий и громоздких интернет-ресурсов может быть не просто неэффективным, но создать почву для коррупционных злоупотреблений.

Администрация Нижнего Тагила неэффективно тратит бюджетные средства. К такому выводу пришла прокуратура Ленинского района муниципалитета, проверив, как команда мэра Д. использовала деньги на создание городского интернет-сайта.

Конкурс на создание ресурса был объявлен еще в начале года, о чем наше агентство оперативно сообщало. Тогда мы отмечали, что объявленное вознаграждение — 6 млн 200 тыс. рублей — превышает все разумные границы, и если сайт города не станет откровением для мирового интернет-сообщества, то делом стоит заинтересоваться прокуратуре. Понятно, что ничего принципиально нового в ресурсе не появилось, и следователи взяли за дело.

Прокуратура выяснила, что на извещение откликнулось лишь одно коммерческое предприятие ООО «Тандем», с которым администрация города заключила муниципальный контракт. Директор «Тандема» представил смету на 2008 год по выполнению контракта на общую сумму 5 млн. 580 тыс. рублей. Следователи считают, что при составлении данной сметы не соблюдены необходимые требования: не указаны материальные затраты, затраты на оплату труда работникам и другие расходы. В дальнейшем в представленных на подписание мэру актах выполненных работ не были указаны стоимость каждого вида работ, объем информации, размещенной на сайте, исполнителем не были также представлены документы, подтверждающие расходы при выполнении обязательств по муниципальному контракту. Однако акты выполненных работ были подписаны.

В итоге прокуратура считает использование средств неэффективным, на имя Д. внесено представление по этому вопросу, а начальнику управления информации администрации Нижнего Тагила С., курировавшему этот неэффективный проект, объявлен выговор. Независимые эксперты считают, что реальная стоимость интернет-ресурса не превышает 200 тыс. рублей плюс зарплата двум сотрудникам, отвечающим за его постоянную поддержку.

Но самое интересное даже не в этом. Подоплека конкурса становится ясной, когда изучаешь учредительные документы

ООО «Тандем». 50% долей этой организации, чей уставный капитал всего 8 тыс. 400 рублей, принадлежит Б., зятю мэра Д. Это обстоятельство легко объясняет тот факт, что конкурс на создание сайта выиграла компания, чьей основной деятельностью является «сдача в наем собственного недвижимого имущества».

Ura.ru 27.05.2008

Большинство каналов получения информации игнорируют анонимные сообщения, хотя логика развития Интернета уводит от необходимости обязательной идентификации личности. Например, на сайте Генеральной прокуратуры РФ принимаемые сообщения обязательно должны содержать фамилию, имя и отчество и полный почтовый адрес. «Просим Вас руководствоваться указанными требованиями законодательства, внимательно заполнить все предложенные реквизиты и четко формулировать суть обращения. Это значительно ускорит рассмотрение Вашего обращения по существу», — написано там. Наверное, еще более ускорило бы дело, если бы ответы заявителю не высылались по почте, а адресовались бы на электронный адрес.

Желание использовать прямые линии и аналогичные методы только лишь для сбора официальных заявлений о коррупционных преступлениях приводит к резкому уменьшению эффективности этого метода взаимодействия. На наш взгляд, с помощью механизма прямых линий можно собирать исходную информацию для анализа ситуации в муниципалитете, при этом **наличие коррупционных зон и применяемые мздоимцами коррупционные схемы могут эффективно выявляться на основе анонимных сообщений.**

Среди других методов взаимодействия с правоохранительными органами: контакты со специализированными общественными организациями, с отраслевыми бизнес-ассоциациями, потребительскими обществами, создание экспертных групп для моделирования потенциально-коррупционных ситуаций и схем, обеспечение взаимодействия с журналистами, специализирующимися на антикоррупционных расследованиях.

11. *Терапия*

Есть разные способы охранять имущество. Можно поставить десять сторожей, а можно поставить высокий забор. Можно купить ружья сторожам, а можно купить замки, колючую проволоку и видеокамеры. Затраты и результаты — сопоставимые (известно, что забор «надежен как милиционер»). Ограничение возможности злоупотреблять своим положением может оказаться в некоторых случаях более эффективным, чем осуждение и наказание чиновников, поскольку известно много случаев рецидива коррупционных преступлений.

Прокуратурой Новгородской области возбуждено уголовное дело по фактам злоупотребления должностными полномочиями бывших сотрудников администрации Березовиковского сельского поселения Окуловского района. Следствие утверждает, что специалист администрации Б., используя свои служебные полномочия, незаконно, по заведомо ложным сведениям, оформляла регистрацию и прописку. Все это делалось с устного согласия главы поселения В. В частности, в ходе следствия были выявлены три факта незаконной регистрации граждан. Эти граждане были зарегистрированы в одном из домов в деревне Завод без ведома и согласия хозяина дома. С просьбой об оформлении прописки этих людей к сотруднице администрации обратился некто Г., принеся с собой чистый лист бумаги с подписью хозяина дома. Как отмечают в прокуратуре, аналогичным образом в другом доме по такой же схеме был прописан гражданин М., брат генерального директора «Новгородского завода стекловолокна», советника губернатора области по политическим вопросам М.

Как отметили в прокуратуре, в июне 2005 года бывшая сотрудница администрации Березовиковского сельского поселения Б.

уже была осуждена и приговорена к 7 годам лишения свободы условно, с лишением права занимать должности на госслужбе и в органах местного самоуправления на 1,5 года. Тогда суд доказал 10 преступлений, совершенных Б. по части 2 статьи 290 УК РФ “взятка”, 10 преступлений по части 1 статьи 285 “злоупотребление должностными полномочиями” и 10 преступлений по статье 292 УК РФ “служебный подлог”. В феврале 2007 года условное наказание Б. было отменено и судимость снята.

Закс.ру 18.05.2007

В специальной литературе регламентацию деятельности чиновников иногда называют профилактикой коррупционных правонарушений, однако используя медицинскую метафору (весьма точную, если рассматривать коррупцию как антисистему), правильнее говорить о терапии, поскольку эти методы в определенных точках «блокируют» поползновения к мздоимству, но не гарантируют отсутствия преступлений в других местах или новых формах. Кроме того, методы ограничения иногда могут быть болезненными (например, «добровольный колпак», «стеклянный офис» и детектор лжи весьма сильно воздействуют на психику человека, несмотря на его согласие на такие методы контроля).

11.1. Особенности бюрократической системы управления

Вопрос об ограничении неправомерных действий чиновников совсем непростой. Организация управления общественными ресурсами имеет принципиальное отличие от управления в частном секторе. Цель управления в частной кампании понятна и очевидна — получение прибыли, тогда как общественные цели формулируются гораздо сложнее. Отсюда определение, данное Л. фон Мизесом: «Бюрократическое управление это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономического расчета»*. Публичную власть трудно представить без чиновничьего аппарата, вопрос лишь в том, какой объем полно-

* Л. фон Мизес. Бюрократия. М.: Социум, 2006. С. 73.

мочий ему доверен, какие методы есть у общества (или местной общины) для контроля за бюрократической машиной. Вся мировая история — постепенное изобретение обществом эффективных механизмов обуздания бюрократии. «Утверждение, что бюрократическое управление — необходимый инструмент демократического правления, звучит парадоксально. Многие с ним не согласятся. В ответ на эти возражения мы должны вновь повторить, что бюрократия сама по себе не является ни плохой, ни хорошей. Это метод управления, который может применяться в различных сферах человеческой деятельности. Существует область, а именно аппарат государственного управления, где бюрократические методы являются необходимостью»*. Сказанное в полной мере относится и к сфере муниципального управления.

Поскольку коррупция — лишь одна из институциональных проблем бюрократического управления, ограничение возможностей для мздоимства возможно лишь в комплексе с решением противоречивых проблем мотивации и контроля бюрократии, которая имеет свойства создавать несуществующие проблемы, неизмеримо разрастаться и безгранично потреблять ресурсы.

Что касается непосредственного увеличения штатов, то наши исследования позволили установить средний ежегодный прирост на уровне 5,75%.

В мирное время прирост штатов любого административного учреждения может быть вычислен по формуле, зависящей от имеющегося числа чиновников, интервала между поступлением на службу и уходом на пенсию, количества человеко-часов, потраченных на улаживание дел в учреждении и количества дееспособных подразделений. Полученное число неизменно будет находиться в интервале от 5,17 до 6,56% — независимо от любых изменений объема работы и даже от самого ее наличия или отсутствия.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что этот закон — это чисто научное открытие, применимое к текущей политике лишь в

* Там же. С. 67.

теоретическом аспекте. Ботаник не должен полоть сорняки. Он выясняет скорость их роста, и этого достаточно.

*С. Паркинсон. Закон Паркинсона, или растущая пирамида.
М.: Фаир-пресс, 2000. С. 16*

Современные методы, применяемые при организации бюрократического управления в развитых странах, включают уже отработанные и хорошо зарекомендовавшие себя способы ограничения возможностей для мздоимства, внедрение которых у нас могло бы стать одной из важнейших составляющих частей программы противодействия коррупции.

11.2. Регламентация действий чиновников

Регламентация действий чиновников включает создание отраслевых регламентов оформления различных документов, описание стандартов муниципальных услуг, тщательное исполнение процедуры муниципальных закупок, ведение реестров расходных обязательств, соблюдение бюджетных процедур и др. Задачи этой работы — заполнить «белые пятна» и «люфты» законодательства, устранить возможности субъективного решения чиновника, установить четкие обязательства муниципалитета и конкретные сроки решений вопросов, тем самым лишив чиновников возможности вымогать взятки. Необходимо также ликвидировать практику «зарабатывания» муниципальными органами специальных средств путем взимания платы за осуществление ими контрольных и надзорных функций.

В среднем 33% опрошенных социологами граждан считают, что «установление четких правил решения вопросов чиновниками» позволит предотвратить коррупцию. Наблюдаются значительные расхождения этого показателя между регионами (8% в Ростове и 60% в Хабаровске), возможно, он зависит от степени доверия населения действиям властей.

В соответствии с вновь разработанным регламентом значительно изменились условия для перевода земельного участка из одной категории в другую. В настоящее время в год принимается более двух тысяч таких решений. Есть случаи, когда получатель услуги тратил два-три года на необходимые согласования.

Вновь разработанный регламент устанавливает срок в 22 дня от момента сдачи документов в Министерство земельных и имущественных отношений до получения окончательного решения кабинета министров республики. Существенно сократилось число согласующих органов, большая часть данной работы осуществляется сотрудниками министерства, а не получателями услуг, как было прежде. По данным прокуратуры республики, проводимая работа в сфере оборота земельных участков позволила в последнее время сократить число различных злоупотреблений со стороны сотрудников муниципальных органов.

*С. Герасимов, председатель экспертно-консультативного совета НКО «Фонд антикоррупция», доктор юридических наук «Об опыте работы органов власти Республики Татарстан по противодействию коррупции»,
prokrt.ru*

Работа по созданию регламентов ответственна, поскольку высока цена ошибки. **Плохой регламент является коррупциогенным фактором, более мощным, чем отсутствие регламента.** Для создания регламентов потребуется немало усилий (или затрат на привлечение экспертов), недостаток квалифицированных юристов и специалистов по управлению усугубляет проблему. Известно, что органы прокуратуры имеют немало претензий (лишь отчасти формальных) к качеству муниципального нормотворчества. Например, в Амурской области прокурорами было вынесено более трех тысяч протестов (при населении 875 тысяч человек), при этом оспорен каждый восьмой из принятых нормативных актов! Это рекорд 2007 года, всего в РФ было оспорено 19 тысяч нормативных актов.

Некоторые политики высказывают опасения, не превратят ли регламенты чиновников в бесчеловечных роботов? Например, один губернатор во время обсуждения хода административной реформы в области «спросил у членов правительства, смотрят ли они многосерийный телефильм “Громы”, демонстрирующий яркие примеры бездушия чиновничества и ”как не надо работать на государственной службе”? Подготавливаемые регламенты должны обязать не отпихивать людей, если по бумаге “не положено” что-то для них решить, а должным образом разобраться по сути, вникнуть в ситуа-

цию»*. В качестве компенсирующей меры предлагается чаще вести личный прием граждан и качественней работать с их обращениями.

11.3. Тендеры и конкурсы

Более подробно необходимо обсудить регламентацию конкурсных процедур, применяемых при муниципальных закупках и заказе услуг, поскольку тема эта актуальна и проблемна.

В большинстве крупных городов процесс закупок товаров и услуг детально регламентирован издавна. Тем не менее в судебной практике встречается множество примеров коррупционных преступлений в сфере закупок, поскольку детальная регламентация не гарантирует их снижения (а некоторые наблюдатели даже утверждают, что уровень коррупции при этом возрастает). В настоящее время мы наблюдаем активное внедрение конкурсных механизмов в практику деятельности муниципалитетов, особенно после принятия закона о государственных и муниципальных закупках (ФЗ-94), при этом чувствуется заметное давление региональных властей.

Специалисты по местному самоуправлению отмечают, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации на федеральном уровне устанавливаются лишь общие принципы организации местного самоуправления в стране, да и то совместно с субъектами федерации. Детальная регламентация процесса муниципальных закупок явно не относится к общим принципам организации местного самоуправления. Тем более непонятен статус многочисленных разъяснений к закону о государственных и муниципальных закупках (а их уже немало, так как закон чересчур сложный), издаваемых федеральной антимонопольной службой и Минэкономразвия (напомним: согласно статье 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»). Судьи, которым предстоит разбираться в хитросплетениях названного закона, находятся в непростой ситуации поиска компромиссных решений между требова-

* <http://www.kurganobl.ru/4976.html>

ниями конституции и требованиями сложившейся властной вертикали.

Органы местного самоуправления Краснодарского края должны довести объем размещения заказов на закупку продукции для муниципальных нужд путем проведения торгов в форме конкурсов, аукционов до 90% от общего объема. Об этом первый вице-губернатор Александр Ремезков заявил 6 мая на семинаре-совещании с государственными заказчиками, подведомственными учреждениями и органами местного самоуправления по итогам размещения регионального заказа за 2007 год и основным направлениям 2008 года.

Только 34 муниципальных образования из 48 выполняют план на 70%, у некоторых показатели ниже 50%. Это означает только одно: каждый второй рубль расходуется без учета, — отметил А. Ремезков. — *Это не что иное, как элемент коррупции. А за всеми чиновничьими отписками стоит желание притянуть свои компании, в сущности получить взятку.*

Первый вице-губернатор дал муниципалитетам срок в семь дней, чтобы навести порядок. Каждое муниципальное образование должно обзавестись сайтом с реестрами. В случае, если этого не произойдет, А. Ремезков обещал направить в данные муниципальные образования проверки контролирующих организаций.

Будет проведена комплексная проверка, и ее результаты могут оказаться плачевными, — подчеркнул А. Ремезков. — *Я обещаю, что недобросовестным руководителям придется отвечать головой и перед нами, и перед прокуратурой. На государственных закупках 2008 года необходимо сэкономить три миллиарда бюджетных рублей и оштрафовать на 50 тысяч рублей каждого чиновника, который нарушил процедуру проведения конкурсов и торгов.*

Юга.ру, 6.05.2008

Очевидно, что авторы закона о государственных и муниципальных закупках руководствовались высокими стремлениями добиться «развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размеще-

ния заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов»*.

Можно отметить некоторые успехи в этом плане, но очевидно и множество проблем, возникших в связи с началом действия закона, особенно в небольших муниципалитетах. Закон не ругают только ленивый, его недостатки широко обсуждаются экспертами. Общественное мнение можно оценить по заголовкам газетных статей на тему закона о закупках: «Конкурс на коррупцию. Почему эффект закона о госзакупках до сих пор остается спорным», «Лопата по конкурсу», «За бортом. Малый бизнес уходит из системы госзакупок», «Конкурс костылей. К чему приводит система тендеров в сфере культуры», «Конкурсы с двойным дном», «Под покровом тендера».

Перечислим кратко проблемные точки, связанные с регламентированием процедуры муниципальных закупок.

1. *Процедура проведения конкурса очень сложна.* Расход времени квалифицированных специалистов на подготовку конкурса и оформление документов будет значительным вне зависимости от серьезности заказа — при покупке самолета или партии совковых лопат. Возможная (не гарантированная) экономия, полученная в ходе конкурса на небольших объемах закупок, не окупает понесенных затрат. Предлагаемая федеральными чиновниками кооперация муниципалитетов для формирования крупных совместных заказов нереальна, поскольку еще более усложняет процесс закупок.

Сложная процедура приводит к снижению оперативности закупок. Для муниципальных предприятий и организаций, действующих в сфере жизнеобеспечения, это очень критично, поскольку планировать закупки заранее не всегда представляется возможным. Вынужденное увеличение запасов материальных ресурсов снижает эффективность экономических показателей и в результате ложится на плечи потребителей.

2. *Главным критерием покупки становится цена.* Поскольку механизм конкурсов создан для обеспечения экономии на

* Федеральный закон о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, № 94-ФЗ.

закупках, снижаются возможности обеспечить высокое качество товаров и услуг. Требования к качеству и эффективности не просто зафиксировать в контракте, надежность в эксплуатации и срок службы покупаемых изделий и вовсе проявляются лишь с годами. Многие эксперты высказывают опасения, что в результате конкурсных закупок муниципальные учреждения, больницы и школы будут обеспечиваться в основном импортными товарами низкого качества: ручками, царапающими бумагу, резиновыми перчатками, которые рвутся при попытке надеть их, и глобусами, на которых страны подписаны с ошибками, а остров Сахалин покрашен в цвет Японии. Неужели мы так богаты, чтобы покупать дешевые вещи?

В апреле 2008 года в Государственную думу был внесен законопроект, разрешающий без проведения конкурса закупать спортивный инвентарь и снаряжение для сборных команд по олимпийским видам спорта. Позаботиться о нуждах российских олимпийцев решили сами спортсмены, а ныне депутаты Госдумы Светлана Журова и Антон Сихарулидзе. В минувшую среду они внесли на Охотный Ряд проект изменений федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». «Спортивные» депутаты в пояснительной записке к законопроекту уверяют, что вследствие конкурсного отбора поставщиков государство закупает для наших олимпийцев «не самое лучшее, а самое недорогое», а технические свойства этих вещей не позволяют «добиваться результатов на уровне высших мировых достижений». По словам авторов законопроекта, речь в первую очередь идет о технически сложных видах спорта, таких как бобслей, велоспорт и гребля, а также о тех, где экипировка спортсмена оказывает существенное влияние на результаты (конькобежный спорт, фигурное катание, лыжные, стрелковые виды спорта и др.). «Сегодня при равных физических и волевых параметрах преимущество получает тот, кто лучше оснащен технически. Поэтому спортсмены вынуждены приобретать необходимый инвентарь и экипировку за свой счет», — отмечают депутаты.

Новые известия, 28.04.2008

При подведении итогов конкурса авторитет поставщика и его предыдущий опыт не играют решающей роли, что может обернуться не только потерей качества, срывом сроков, но и провалом проектов. Гарантийное обслуживание, логистика поставок, технические особенности оборудования, гарантии ответственности — все это обеспечивается автоматически надежным поставщиком, но сложно прописывается контрактом.

3. *Внедрение инноваций и выполнение творческих работ затруднено.* Есть сферы, где проведение конкурсов вредно. Обеспечить поставку инновационных технологий, купить качественный товар у продавца, за которым бегают покупатели, заказать творческую работу в сфере искусства, архитектуры или городского дизайна, разработку стратегии развития муниципалитета, генерального плана, отраслевой программы при честном соблюдении формальностей конкурсной процедуры будет очень непросто. «Если проводить аналогию с медициной и сравнивать комплексный проект в сфере информационных технологий со сложной операцией, становится очевидно, что минимальная стоимость отнюдь не является решающим фактором при выборе хирурга; на первый план выходят его квалификация и опыт, оснащенность клиники современным оборудованием, подбор индивидуальной программы реабилитации пациента»*.

4. *Проблема коррупции не решена.* Жесткие нормы закона о госзакупках не разрешают изменять условия контракта, это создает не компенсируемые ценой риски поставщиков в связи с инфляцией. Идти на такие риски легче организациям, заведомо предполагающим экономию на недоделках и снижении качества (возможно, аффилированным с заказчиком).

Система аукционов облегчает раздел «рынка заказов» его участниками, множество «договорных» аукционов породило профессиональных «участников аукционов», никогда не претендующих на победу.

Регламентация процесса размещения заказа не мешает коррупционным договоренностям на этапе формирования заказа, где возможно формулирование условий и требований, выгодных определенному подрядчику, а на этапе исполнения

* В. Митин. Тендеры начала года. PC-Week, май 2008.

заказчик может «сквозь пальцы» смотреть на недостатки работы близких ему структур.

В одном конкурсе в качестве необходимого условия было указано, что разработчик обязан обеспечить постоянное присутствие рабочей группы в помещении заказчика в количестве семи человек. В другом были поставлены нереальные для разработки сроки: на сложный проект отводилась неделя. Из таких условий очевидно: в первом случае кто-то уже сидит в здании, а во втором — кто-то уже договорился и давно делает проект, а иначе выиграть нельзя.

При поставке сложного медицинского оборудования (например, томографа), для того чтобы победителем оказалась нужная компания, в требованиях указывается срок поставки, равный, например, одной неделе. Это нереальный срок, так как заказ на подобное оборудование у производителя нужно размещать не менее чем за полгода. Затем обычно конкурс выигрывает своя фирма. А чтобы решить вопрос со сроками поставки главврач медицинского заведения-пользователя пишет письмо организатору конкурса и поставщику с просьбой перенести получение оборудования на несколько месяцев в связи с неготовностью помещения. Если речь идет о работах, реальный объем которых после выполнения проверить затруднительно, может действовать следующая схема. Заказчик пишет в условиях: вырыть яму 100 тыс. кубов, а потом закопать. «Чужие» выставляют адекватную объему работ стоимость, а «свой» знает, что на самом деле яма нужна в 1000 раз меньше, дает цену значительно ниже и побеждает.

Деньги, № 18 от 12.05.2008

5. *Падает доля местных поставщиков.* Имеющаяся практика показывает, что внедрение конкурсных систем закупок приводит к заметному уменьшению доли местных предприятий (и в частности — предприятий малого бизнеса) среди поставщиков муниципалитетов. При этом возможная экономия бюджетных средств сопровождается значительными потерями для муниципальной экономики в целом. Размер неполученных налогов, потери от не начисленной зарплаты и ушедших из муниципалитета субподрядных заказов на поставки и услуги могут в разы превзойти копеечную выгоду.

По данным национальной ассоциации участников электронной торговли, экономия на закупках при внедрении конкурсной системы может составить около 16%. Указанная цифра сопоставима с уровнем потерь муниципалитета при заключении контракта с производителями с других территорий. Учитывая, что 16% — это средняя цифра для закупок по разным сферам, возможно посчитать общую эффективность (или вред) создания конкурентной среды и открытия рынка муниципальных закупок для внешних производителей. При этом следует помнить, что в стратегической перспективе создание конкурентной среды будет полезным для местного бизнеса. Введение в конкурсные условия протекционистских мер для местных предприятий в принципе возможно, но требует осторожности, расчетов и открытого обсуждения, поскольку эти меры имеют адресный характер (выгоду получают конкретные предприятия), а потери муниципального бюджета ложатся на плечи местного сообщества в целом.

В российской практике есть примеры регулирования конкурсных процедур, подтверждающие, что на региональном и местном уровнях вполне возможно учесть локальные особенности и предусмотреть интересы муниципалитетов.

Один из критериев конкурса на заключение долговременных договоров на закрепление рыбопромысловых участков в Камчатском крае — средняя численность работников, прописанных в данном муниципальном образовании за последние 4 года.

Будет оцениваться и плата за использование рыбопромыслового участка: чем больше предложит предприятие цену за участок, тем больше средств пойдет в региональный и местный бюджеты. Эти деньги можно будет вкладывать в социальные проекты муниципальных образований. Есть еще критерий по удаленности производственных мощностей от рыболовного участка. Чем ближе завод находится к рыбалке, тем выше коэффициент, который начисляется участнику конкурса.

Е. Широков, руководитель Камчатского регионального управления Госкомрыболовства. Вечерние вести Петропавловска, 25.04.2008

6. Коррупциогенность закона. Как ни странно, но внедрение антикоррупционного закона само по себе может быть коррупциогенным фактором.

Внедрение сложной процедуры госзакупок вынуждает муниципалитеты тратить немалые средства на обучение муниципальных служащих премудростям ФЗ-94. На получение заказа на обучение чиновников претендуют многие учебные заведения, некоторые из них используют неконкурентные способы продвижения своих интересов. Например, только в Москве и только на обучение служащих учреждений культуры потребуется около 68 миллионов рублей.

Федеральный закон № 94 столь расплывчат и эзотеричен, что вскоре после его появления вышел в свет толстенный двухтомник в сафьяновой обложке с комментариями к закону Минэкономразвития. Эта, с позволения сказать, финансовая экзегеза стоит 14 700 руб. И не купить ее нельзя. А теперь ФАС выпустила сборник “Для всех, кто руководит. ГОСЗАКАЗ. Практика проведения проверок”. Цена чуть меньше — 13 700 руб.

Известия, 13.03.08

От массового внедрения конкурсных процедур выигрывают оптовые компании, которые вполне способны пролоббировать свои интересы на региональном уровне. Известны также «откатные» схемы, иногда сопровождающие внедрение системы электронных торгов. Но главная претензия экспертов в том, что сложный закон вместо противодействия коррупции может быть использован для «отжима» от бюджетных средств нежелательных взяточнику участников конкурса. Чем сложнее процедура, тем легче ловить рыбу в мутной воде.

7. Недостаток кадров, способных организовать конкурсные процедуры в соответствии с законом. Общая нехватка квалифицированных кадров усугубляется угрозой административной и уголовной ответственности в случае злоупотреблений или ошибок. Отсутствие подготовленных кадров не отменяет необходимости муниципальных закупок, в результате количество возможных формальных ошибок еще более возрастает.

«Эксперт по госзакупкам из Дании Андерс Гульдагер Кристиансен признался: “Штраф в размере 50 тысяч рублей меня пугает. А еще больше это напугало бы мою жену, которая посоветовала бы мне заниматься чем-то менее опасным”. В Дании, по его словам, не предусмотрено какое-то особое наказание в сфере госзакупок. Если человек неоднократно

совершает ошибки, его просто уволят за профнепригодность. “Западноевропейское законодательство о госзакупках — это инструмент развития конкуренции, а коррупцией занимаются прокуратура и полиция”, — сказал эксперт*.

Количество протестов прокуратуры в регионах в связи с жалобами на проведение тендеров уже исчисляется десятками и сотнями, но основной вал таких жалоб впереди. Можно прогнозировать резкое (на порядки) увеличение числа обращений в прокуратуру и антимонопольное ведомство от желающих оспорить процедуру конкурса, а также исков в судах по поводу расторжения контрактов.

Несмотря на наличие федерального закона ФЗ-94, детально регулирующего процесс проведения конкурсов для муниципального заказа, в сфере регулирования муниципального заказа остается место для нормативного творчества местных депутатов, направленного на противодействие коррупции.

Необходимо разделить планирование закупок, определение требований к поставляемым материалам и услугам, размещение муниципального заказа, исполнение контрактов и проведение расчетов по ним. Участие в этих процессах разных подразделений усложнит коррупционный сговор.

Возможно также создание независимых контрольных органов (ревизор, счетная палата, комиссия по контролю при представительном органе), осуществляющих регулярный контроль за закупками в коррупционно опасных зонах.

Муниципальными нормативными актами можно установить отличающиеся от предусмотренного ФЗ-94 реестра недобросовестных поставщиков ограничения для участия в конкурсных процедурах. Например, запрет на участие в конкурсе для предпринимателей, пытавшихся прибегнуть к коррупции. Следует ограничить право на участие в реализации проектов организаций, принимавших участие в их планировании, распространив это правило на аффилированных лиц.

Возможно создание в муниципалитете специальной политической (выборной или утверждаемой депутатами) должности руководителя службы закупок и установление обязательной ее сменяемости в разумные сроки. Известно, что чем

* *Российская газета*, 30.05. 2008.

дольше исполнитель связан с осуществлением размещения заказов, тем больше опасность коррупции.

Полезным было бы введение в исполнительных подразделениях практики обеспечения реальной конкуренции в конкурсах. Для этого потребуется вести активную политику по поиску возможных поставщиков. Закон не ограничивает сверху количество участников конкурса (их должно быть не менее двух), однако на практике не наблюдается большого наплыва желающих принять участие в конкурсах. В условиях ненасыщенного рынка недостаточно дать объявление о конкурсе, необходимо проводить маркетинговые исследования рынка товаров и услуг (хотя бы простейшие), создавать информационную базу, рассылать приглашения к участию в конкурсе.

Возможны и другие шаги, позволяющие со временем обеспечить поставку для нужд муниципалитета товаров и услуг с оптимальным набором характеристик цены, качества, сроков исполнения и надежности поставщика.

Одним из ключевых механизмов противодействия коррупции при размещении государственных контрактов являются максимальная открытость и прозрачность процесса осуществления государственных поставок и использование публичного характера информации в качестве инструмента для повышения осведомленности общественности. Одним из хорошо известных примеров применения такого подхода была «модель контракта», разработанная и использованная в строительной индустрии города Нью-Йорка.

Проблема коррупции в строительной индустрии Нью-Йорка имеет долгую историю. Проблема была настолько острой, что Законодательное собрание города Нью-Йорка отказалось выделить финансирование Совету по образованию г. Нью-Йорка на финансирование капитальных затрат для приведения в порядок школьной городской инфраструктуры. Чиновники штата были убеждены, что большая часть денег, выделенных Совету по образованию, будет использована нецелевым образом.

Для того чтобы выйти из этого тупика, в 1988 году город согласился на создание нового агентства, Управления по строительству школ (SCA), с хорошо финансирующимся бюро Генерального инспектора для защиты важных инвестиций в школьную систему. В 1989 году Управлению по строительству школ было

выделено 5 миллиардов долларов на новое строительство и крупные ремонтные работы; годовой бюджет Генерального инспектора составил немногим более 2 миллионов долларов (т.е. менее 0,05% от всего бюджета Управления).

Генеральный инспектор осуществлял текущий контроль и надзор для обеспечения соблюдения норм законодательства, включавший:

- полное раскрытие информации о собственниках и истории деятельности каждым участником тендера (и субподрядчиками, и подрядчиками),
- раскрытие подробностей предыдущих арестов и приговоров, выплаты взяток, участия в мошенничестве или фальсификации результатов тендеров, связи с представителями организованной преступности,
- соблюдение кодекса деловой этики каждым участником тендера,
- удостоверение того, что вся предоставленная информация правдива и правильна.

Информация, предоставленная каждым подрядчиком, подвергалась тщательному изучению в Бюро Генерального инспектора, которое также проводило масштабные проверки сопутствующей информации. Когда возникали сомнения, участник тендера или подрядчик вызывался в Бюро Генерального инспектора для ответов на вопросы под присягой. В течение первых пяти лет существования Управления по строительству школ несколько сотен подрядчиков были отстранены от участия в тендерах по контрактам Управления. Несколько десятков контрактов были разорваны, и подрядчики в результате этого потеряли много миллионов долларов. Все это было достигнуто путем обычной процедуры в рамках гражданского права, крайне редко оспаривавшейся в суде. Несколько подрядчиков были осуждены за лжесвидетельство в результате подачи ими ложной информации Генеральному инспектору. Кроме того, выбор строительных компаний существенно увеличился, потому что добавились законопослушные и компетентные строительные подрядчики, ранее не участвовавшие в тендерах на производство строительных работ в школах из-за преобладания коррупции и рэкета. Такой рост конкуренции способствовал дальнейшему снижению цен и даже более высокому общему качеству работ.

Вышеприведенный пример демонстрирует значение прозрачности и эффективного правоприменения для создания эффективного рынка государственных и муниципальных подрядов и предоставляет довольно простые инструменты для осуществления процедурной реформы, которые могут быть использованы в России на региональном и муниципальном уровнях, где в основном реализуются контракты для общественных нужд.

Искоренение коррупции при размещении государственных контрактов — подход на основе «модели контракта» г. Нью-Йорка. // Лучшая практика борьбы с коррупцией, ОЭСР (Best Practices in Combating Corruption, OSCE)

11.4. Ограничение контактов чиновников с гражданами

Еще одна идея о том, как лишить чиновников возможности требовать с нас взятки — поставить между нами и чиновниками стену. Но при этом до них должны доходить наши просьбы и проблемы, а до нас — их ответы и решения. Есть несколько вариантов создания такой конструкции. Например, сделать в этой стене окно — всего одно, чтобы стена оставалась стеной. Или сделать одну калитку, в которой будет стоять один из чиновников — посредник, передающий туда-сюда информацию. Или сделать стену прозрачной, а с чиновниками общаться по телефону (Интернету). Все эти варианты с различной степенью эффективности внедряются в муниципалитетах.

В ходе административной реформы образовано 18 центров «одного окна» в 16 субъектах Российской Федерации, некоторые из них уже показали высокую эффективность. «Одно окно» действительно должно быть одно, смешно смотреть на здания, в длинных коридорах которого на каждой двери висит табличка «служба одного окна, департамент такой-то». Для этого центры «одного окна» должны быть многофункциональными, чтобы оказывались наиболее значимые услуги: оформление прав на недвижимое имущество (включая землю), регистрацию юридических лиц, выдачу лицензий, разрешений, заключений государственных экспертиз, оформление пособий. В администрации города Шахты Ростовской области в режиме «одного окна» можно оформить свыше ста документов.

Внедрение в таких центрах отраслевых регламентов позволяет сократить список требуемых документов и ограничить сроки оформления. При этом обслуживание граждан ведется шесть дней в неделю, время работы удобно для посетителей.

Среди недостатков службы «одного окна» следует отметить негибкость. Возникшая нестандартная ситуация может остаться нерешенной в принципе, таких ситуаций обычно бывает около 20 процентов.

Более человечная разновидность централизованной системы обработки обращений — создание приемной, рассматривающей любые обращения граждан. Такие приемные чаще встречаются в небольших муниципалитетах, хотя в принципе масштаб не является ограничением в организации такой службы. В отличие от службы «одного окна», исполняющей лишь ограниченный список действий, для работы в приемной требуются сотрудники более высокой квалификации. Кроме четкого понимания специфики работы подразделений администрации, они должны владеть современными техническими средствами и навыками эффективного общения с посетителями. Важным элементом приемной должна являться информационная база муниципалитета, ведение которой также должно быть в сфере ответственности руководителя этой службы.

Прежний мэр приучил людей часами сидеть у его офиса с любым вопросом. Поток людей был нескончаем. Я понял, что не смогу работать вообще, если не решу проблему постоянной очереди в мой кабинет. Во вторую неделю моего пребывания на посту мэра я основал бюро для решения гражданских проблем. Оно стало очень успешным учреждением, и позже мы получили сертификат ISO (международная организация по стандартизации. — *В.Б.*) — а это, как известно, сертификат наивысшего качества обслуживания. Последние 2–3 года мы помогали другим муниципалитетам основать у себя такие же бюро.

Есть номер телефона, по которому принимаются обращения граждан и их вопросы. Мы дали возможность людям поговорить со специально обученным сотрудником. Передо мной сейчас отчет за 2006 год с подробными данными: суть вопроса, количество обращений, скорость принятия решений, количество положительных отзывов, фамилии сотрудников муниципалитета, которые смогли справиться с проблемой. Согласно статистике, наше

бюро рассматривает 11 000–12 000 дел в год и работает чрезвычайно эффективно. Ведь там только два сотрудника и менеджер. А 90–92% обратившихся полностью удовлетворены оказанной помощью. Кроме того, мы успеваем не только решать проблемы, но и предотвращать их. Если мы видим, что каждый год в июне у нас много жалоб на комаров, то на следующий год уже в мае мы принимаем меры. Мы дали жителям в руки инструмент коммуникации, а сами получили отличный механизм измерения эффективности работы муниципалитета. Иначе, как ты можешь улучшать, если не знаешь, что люди хотят. Ты не можешь двигаться вперед, если не отслеживаешь, где находишься сейчас.

Когда мы выбирали человека, который будет заниматься нашим телефонным центром, я прибег к простому, но верному методу. Мы сели с руководителями департаментов и написали список качеств, которыми должен обладать менеджер телефонного центра: коммуникабельность, грамотность, широкий кругозор, компетентность во всех муниципальных вопросах. Потом я попросил директоров вернуться в свои отделы и, посоветовавшись с сотрудниками, написать на листочке всего одно имя. Удивительно, но независимо друг от друга все назвали одного человека. Так мы нашли менеджера телефонного центра по работе с обращениями граждан — и этот центр стал одним из самых успешных проектов муниципалитета.

*Саввас Илиофоту, мэр района Строволос
(население 60 тысяч человек), Кипр. <http://www.cyprusadvertiser.com/>*

Вероятно, лучший способ отгородить чиновников от граждан (или наоборот?) — создать «электронный муниципалитет», в котором граждане общаются не с бюрократами, а с компьютером, а если им и приходится связываться с чиновниками, то это делается посредством электронной почты.

«Электронный муниципалитет» работает круглосуточно, четко регламентированные решения исполняет компьютерная программа, которая не просит ни взяток, ни зарплаты, она же получает необходимые справки из ведомственных баз данных, печатает важные и не очень важные бумаги и рассылает уведомления по необходимым адресам, то есть все то, что делают сотрудники службы «единого окна». Если цель развития публичной службы максимально возможное регулирование, не оставляющее чиновнику места для субъективных

решений, то электронное правительство — это предел совершенства.

Однако реальная жизнь сложна, формализовать все решения не удастся, не стоит рассчитывать, что с введением электронного муниципалитета удастся значительно сократить штаты сотрудников. Получится сократить механическую работу и, следовательно, переориентировать аппарат на стратегические задачи. Удастся также ограничить контакты чиновников с гражданами, сведя взаимодействие к обмену сообщениями по электронной почте. Повышается скорость реакции на обращения, поскольку ранее чиновнику приходилось разделять процессы: вести личный прием и готовить ответы одновременно невозможно. Обработка письменных обращений позволяет обращаться к информационным базам и использовать предыдущие наработки, при этом выполнять работу можно в любое время в любом месте. Удобно со всех сторон, неудобно лишь вымогать взятки.

Главный недостаток электронного муниципалитета — низкая компьютеризация и интернетизация населения. Для решения этой проблемы приходится ставить электронные киоски («каждый такой киоск — маленькая ратуша» по словам Билла Гейтса). Уже планируется размещение таких киосков в административных зданиях и просто на улицах Калининграда, центры общественного доступа существуют в Хакасии.

В Российской Федерации активно разрабатываются электронные системы федерального уровня в рамках программы «Электронная Россия». Несколько хуже ситуация на региональном уровне, в большинстве регионов существуют лишь информационные сайты администрации и законодательного собрания, система информации о государственных закупках, иногда присутствуют система электронных торгов и форумы для обсуждения проектов нормативных актов. На уровне муниципалитетов есть примеры внедрения систем электронного документооборота (пример — система приема, обработки и контроля документооборота, внедренная в Альметьевске), но пока нет муниципальных образований, которые уже можно назвать успешными в создании «электронного муниципалитета». Зато таких примеров много за рубежом, их изучение не требует командировочных расходов — достаточно лишь подключиться к Интернету.

Первый президент постсоветской Эстонии Леннарт Мери объявил о начале общенациональной программы «Прыжок тигра». Ее целью было вывести страну в число самых технологически развитых государств мира. В 1997-м эстонский парламент проголосовал за создание системы электронного правительства. После этого Эстония тратила на внедрение IT-решений 1% государственного бюджета в течение десяти лет.

Главным фактором приобщения широких слоев населения к сетевым технологиям стало введение электронных форм заявок на государственные услуги. Пособие на ребенка можно оформить в системе за три-четыре минуты, заполнив только бланк соответствующей анкеты в электронном виде и выслав его по сети, а также номер своего банковского счета в профильный госорган. Деньги поступят на счет через несколько часов.

В этой небольшой стране с населением 1,3 миллиона человек работают 729 пунктов общественного доступа к Интернету, которые предоставляют бесплатный доступ к сети. Бесплатный Интернет есть даже в домах престарелых.

На уровне местного самоуправления электронное управление обеспечивает участие всех жителей территориальной общины в процессе осуществления власти. Все 227 муниципий страны по закону обязаны иметь официальные сайты, обеспечивающие гражданам полный доступ к информации о разрабатываемых проектах решений. В некоторых городах жители могут голосовать «за» или «против» решений, рассматриваемых на заседаниях муниципалитетов. Именно благодаря такой системе жители Тарту отклонили проект строительства новой мусорной свалки. Теперь власти ищут более подходящее место. На домашней странице муниципалитета можно увидеть, на каком этапе находится рассмотрение отосланного городским властям запроса, кто из чиновников за него отвечает.

Классическая схема формирования электронного правительства предполагает три этапа. Первый — налаживание электронного взаимодействия между административными органами, второй — между госорганами и бизнесом, и третий, самый высокий, — между госорганами и гражданами. Причем главное на всех трех этапах — желание участников установить прозрачные справедливые взаимоотношения.

Введение электронных услуг резко уменьшает сферу чиновничьего произвола, это значит, что чиновники будут всячески

препятствовать любым попыткам внедрить такую систему. Шансы ввести элементы электронного управления наиболее высоки на муниципальном уровне — более компактном и прозрачном для граждан.

Решение о введении электронного управления лишь процентов на десять зависит от компьютерных технологий, все остальное — вопрос политической воли. Главное — готовность политиков к тому, что вся их работа будет прозрачна для граждан.

Высокий уровень использования информационных технологий в госсекторе снизил уровень коррупции в стране. Сейчас Эстония считается страной с самым низким уровнем коррупции в Восточной Европе.

Эксперт — Украина, № 30–31, 2007; Дело, 25.09.2007

Создание «электронных муниципалитетов» сдерживают опасения, что такая работа потребует больших денег на разработку и высоких зарплат для программистов, которые будут обслуживать систему. Однако опыт показывает, что можно обойтись небольшими деньгами (которые быстро окупятся), и наоборот, даже потраченные миллионы не гарантируют, что система будет внедрена.

При создании информационной системы главное — не покупка программного обеспечения, а формализация информационных потоков и переход на компьютеры всех исполнителей, накапливающих и обрабатывающих информацию. Потом просто нужно запретить движение бумаг внутри аппарата — все работают с компьютером. Технически не очень сложно открыть весь документооборот внешнему наблюдателю, любому горожанину. «Информационные потоки — кровеносные сосуды организации», — утверждает Билл Гейтс. Новые технологии создают новые возможности: в сети гораздо легче организовать коллективную творческую работу, например работу группы по разработке муниципальной программы противодействия коррупции.

Главные проблемы при создании информационной системы — неподготовленность кадров (их нужно учить) и неформализованные информационные потоки. Ханнес Асток, депутат парламента Эстонии, утверждает, что «инвестиции в технологии это 20% дела, главное здесь — это обучение людей и создание законодательной базы».

У электронного муниципалитета есть еще один плюс — общественная информационная система становится катализатором процесса внедрения информационных технологий в бизнес, образование и культуру. «Краков и Малопольское воеводство становятся явными лидерами в области ускоренного строительства устойчивой конкурентной экономики. Такие инициативы, как “Малопольский шлюз” (Malopolska Gateway) и портал “Цифровой офис для граждан”, показывают, что местные органы власти выходят за рамки базового интернет-доступа и электронных услуг и переходят к более широким задачам использования “всемирной паутины” для обучения высококвалифицированных специалистов и поощрения новаторства».

Каан Терзиоглу, вице-президент компании сетевых технологий Cisco в Центральной и Восточной Европе. <http://www.vlasnasprava.info/>

11.5. Системы контроля за деятельностью бюрократии

Можно выделить три способа контроля за деятельностью чиновников: внутриадминистративный, с помощью специальных органов, общественный.

Внутриадминистративный контроль: руководители исполнительных органов являются инициаторами внедрения наиболее жестких методов контроля, заимствованных в бизнес-среде, как санкционированных, так и не санкционированных местными нормативными актами.

Нанимаясь на работу, чиновник подписывает контракт, в котором добровольно дает согласие на различные формы и методы контроля за его деятельностью, причем в отдельных случаях этот контроль может быть распространен на сферу частной жизни (контакты с заказчиками и подрядчиками, подарки на дни рождения и другие праздники, отдых по приглашению заинтересованной компании, деловые обеды и завтраки, уровень личных расходов). Такие методы обеспечения лояльности наемных сотрудников получили название «добровольный колпак».

Для контроля за уровнем расходов служащий обязуется сообщать информацию об имеющемся имуществе и доходах, а также информацию об имуществе и доходах близких

родственников, не только об имеющейся недвижимости, денежных накоплениях и транспортных средствах, но также об имеющихся акциях и долях предприятий, о кредитах и долгах.

В некоторых муниципалитетах принимаемые на работу чиновники дают согласие на чтение почты, запись телефонных переговоров по рабочим телефонам и даже запись всего происходящего в кабинетах с помощью видеокамер (этот метод контроля прозвали «стеклянный офис», он уже практикуется в Томске: «в мэрии еще в прошлом году были установлены камеры, благодаря которым мэр, сидя в своем кабинете и нажав всего пару кнопок на клавиатуре, может в реальном времени наблюдать за работой подчиненных»^{*}).

С целью контроля искренности и выявления истинных намерений чиновника в муниципальной практике иногда используется детектор лжи. Например, в Казани распоряжением председателя исполкома «О проведении добровольного тестирования с использованием полиграфа (детектора лжи)» было проведено тестирование «в целях объективной проверки честности, лояльности и благонадежности». Проверку на полиграфе прошли около 1600 сотрудников администрации, работников структурных подразделений, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений. По словам мэра города, «сто восемьдесят шесть человек уже покинули ряды муниципальных служащих» по результатам тестов на детекторе лжи^{**}.

Инициатор тестирования, бывший сити-менеджер Казани, а ныне депутат Госдумы РФ Марат Загидуллин сделал запись в своем блоге на портале мэрии: «Подписал очень важный и революционный документ, который, наверное, должен перевернуть и встряхнуть наше чиновничье сообщество». И предупредил подчиненных: «Тестирование, конечно, добровольное, и можно отказаться. Но как потом смотреть коллегам в глаза? — Большой вопрос! Посмотрим на результаты...».

Результаты тестирования не служат прямым основанием для возбуждения уголовного дела. Но если удастся выявить неблаго-

^{*} *Эксперт Сибирь*, № 25, 23.6.2008.

^{**} *Время и деньги*, № 29, 19.02.2008.

надежного сотрудника, руководство города может передать в правоохранительные органы сведения о показаниях полиграфа.

Детектор фиксирует, как человек реагирует на физическом уровне. Есть люди, способные на саморегуляцию, — это профессионалы общения, уверенные в себе, способные доказать свою точку зрения. Среди чиновников такие не редкость. Проходя проверку, они вполне смогут регулировать свое отношение к вопросу.

Есть и другая сторона медали — каждый воспринимает вопрос индивидуально. Даже если чиновник дает правдивый ответ, он может принять информацию, звучащую в вопросе, близко к сердцу. Так бывает, если с вопросом у человека связаны какие-то негативные переживания или случаи с его родными и близкими.

Таким образом, прямая связь между показаниями полиграфа и установкой не брать взятку сомнительна. Как же тогда на основании недостоверных сведений можно принимать человека на работу? Не ущемляет ли это права соискателей на государственную должность?

«Проверки вполне законны. Допустим, есть конкурс на вакантное место, где учитываются образование, опыт работы, и в том числе — согласие пройти проверку на детекторе. И выигрывает тот, кто устраивает работодателя по всем пунктам. Чисто теоретически отказ в должности на основании показаний детектора нарушает права человека. Но эта ситуация вряд ли возникнет на практике. На высокие должности претендуют люди, которые уже прошли сотни проверок и согласований. Детектор, скорее всего, лишь символическая процедура», — прокомментировал председатель совета Правозащитного центра Казани Игорь Шолохов.

Тем не менее местные оппозиционные политики сочли обследование на полиграфе недопустимым вторжением в личную жизнь человека, унижением граждан, нарушением их конституционных прав, высказав сомнение в добровольности такого обследования: «Подчиненные сотрудники под страхом увольнения или административных мер могут написать заявление своему начальнику, но добровольным его назвать трудно».

116.ru 4.04.2008

Используются и более тонкие достижения психологии. При определении очередности проверок используются данные исследований об устойчивости к соблазнам и склон-

ности к мздоимству служащих в зависимости от их пола, возраста и психологических качеств.

Например, в Китае проводятся ведомственные проверки деятельности руководителей и кадровых работников всех уровней накануне оставления ими должности, поскольку исследования показали, что «некоторые чиновники предпенсионного возраста на старости лет чувствуют, что, проработав всю жизнь, не имеют ничего. У них возникает психологический эффект пожилого возраста: побольше хапнуть и уйти на пенсию»*.

Системным и постоянным методом контроля является измерение целевых показателей деятельности подразделения при внедрении в исполнительных структурах муниципалитета механизмов управления по результату. Этот метод скорее фиксирует эффективность деятельности чиновника, но в купе с другими он может быть полезен, так как дает чиновнику положительную мотивацию некоррупционного характера. Именно такой подход может снять проблему отсутствия целевых ориентиров, отмеченную известным экономистом Л. фон Мизесом. Однако, как любое мощное оружие, такие механизмы необходимо использовать осторожно — неверное определение показателей и индикаторов (особенно при отсутствии стратегии развития муниципалитета) может, наоборот, способствовать очковитирательству и коррупции.

Контроль с помощью специальных органов. Приведенные примеры контроля не очень эффективны против сложившейся, системной коррупции. Более универсальные механизмы контроля можно создать лишь вне рамок администрации. С этой целью уставом муниципального образования предусматривается создание специальных контрольных органов: службы муниципального аудитора, счетной палаты, казначея, уполномоченных ревизоров в различных сферах и т.п. В больших муниципалитетах возможно одновременное функционирование нескольких контрольных органов с непересекающимися сферами действия. Создание контрольных органов потребует затрат общественных ресурсов, однако результативность их действий не вызывает сомнений, затраты окупаются.

* Дун Синьчэн. Об особенностях и причинах современных взяточничества и казнокрадства. Закон. Интернет-журнал ассоциации юристов Приморья <http://law.vl.ru/>

Наибольшее распространение в РФ получили счетные палаты. Все большее число муниципалитетов создают собственные контрольные органы. Созданная в 2000 году ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации кроме 85 региональных счетных палат объединяла 69 муниципальных контрольно-счетных органов. Сейчас лишь в Свердловской области действуют 68 муниципальных счетных палат, в них работают более 150 аудиторов.

Основная проблема, возникающая при создании счетной палаты как общественного института, ответственного за эффективность распределения муниципальных ресурсов, — обеспечение ее независимости от представительного органа, поскольку и сам вопрос создания, и система формирования контрольного органа находится в ведении депутатов.

Создание счетной палаты должно быть зафиксировано изменением в Уставе, так как известен случай, когда депутаты под давлением главы города пытались отменить решение об учреждении счетной палаты (еще не созданной фактически к тому моменту), набрав относительное большинство голосов на заседании думы. Лишь вмешательство прокуратуры позволило сохранить в городе контрольный орган*.

В принципе возможны два способа формирования счетной палаты: а) прямые выборы аудиторов и/или председателя палаты, б) назначение председателя и аудиторов (по предложению председателя) решением представительного органа. В российской практике используется второй вариант. В любом случае при назначении или на этапе допуска к выборам существуют цензы — требования к уровню квалификации аудиторов. Как правило эти требования включают обязательное специальное образование (иногда наличие сертификата, подтверждающего право заниматься аудиторской деятельностью) и минимальный стаж работы в сфере организации муниципальной службы или финансового контроля.

Независимость счетной палаты от представительного органа в случае назначения обеспечивается путем разнесения сроков полномочий. Депутаты могут назначить новый состав

Заполярье, № 1 (10), март 2007.

счетной палаты в конце срока своих полномочий, и, таким образом, новый состав представительного органа вынужден будет работать с ранее назначенными аудиторами. В некоторых муниципалитетах срок полномочий аудиторов счетной палаты вдвое больше депутатского, очередной созыв депутатов меняет лишь половину ее состава.

Кроме того, степень независимости контрольного органа можно повысить, если создать при счетной палате экспертный совет из числа профессиональных аудиторов.

Привлечение к работе счетной палаты исследователей, специализирующихся на проблеме коррупции, и сотрудников правоохранительных органов позволит выявить применяемые коррупционные схемы и технические методы взяточничества.

Служба муниципального аудитора — уменьшенный аналог счетной палаты, почти все высказанные выше соображения в отношении счетной палаты можно отнести и к службе аудитора.

За рубежом известны примеры внешних проверок, проводимых по аналогии с контролем акционерных обществ, когда известная аудиторская компания за определенную сумму может выполнить качественную оценку расходов муниципалитета. Такой подход может быть более выгодным, чем содержание собственной службы, но не обеспечивает оперативности проверок.

Надо, чтобы уровень коррупции оценивали именно общественность, институты гражданского общества. Как прежде вешали таблички “Дом образцовой культуры и быта”, неплохо бы нынешним учреждениям давать оценки типа “Муниципалитет, где не берут взятку” или “Телефоны прокуратуры и оперативных служб такие-то”. Учредить общественные советы, которые, спрашивая у народа, и определяли бы для каждого органа “уровень коррупционной опасности” — по аналогии с уровнем террористической угрозы.

*Александр Аникин, начальник управления Генпрокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.
“Российская газета”, № 4639, 16.04.2008*

Общественный контроль. Еще большую степень независимости имеют контрольные инициативы жителей муници-

палитета. Возникающие при этом проблемы в принципе разрешимы: сложность получения необходимой информации зависит от степени открытости муниципальной администрации, отношение к результатам общественных проверок определяется известностью и личным авторитетом участников инициативной группы, а недостаток ресурсов, привлекаемых на дело общественного контроля, работает на пользу идеи: чем ниже расходы на контроль, тем легче контролерам требовать экономию от чиновников. Несмотря на перечисленные недостатки, общественный контроль очень перспективное направление, которое требует поддержки со стороны местного сообщества на институциональном уровне.

Активисты «Комитета-101» уже в 4-й раз проведут опрос бизнесменов, которые обращаются в муниципальные и государственные учреждения. Об этом нам рассказал председатель «Комитета-101» Дмитрий Головин: «В августе начнем следующий этап составления рейтинга государственных и муниципальных служб со всеми теми же вопросами, чтобы сравнивать. Мы получаем информацию от предпринимателей, это все проводится совместно с журналом “Эксперт Урал”, потом это все публикуется».

Последний рейтинг создавался в 2006 году. Среди 70 организаций наиболее эффективно показал себя городской Комитет по защите прав потребителей, на последней строчке рейтинга оказались Управление главархитектуры и отдел землеустройства администрации Екатеринбурга. Между тем эффективность работы организаций проверят еще в одном проекте — «Очередь». Дмитрий Головин будет лично ходить по инстанциям и фотографировать очереди. Затем будут составлены рекомендации по улучшению качества работы: «Это будет выглядеть так: я фотографирую очередь, потом мы пишем предложение, что можно сделать, чтобы эта очередь рассосалась. Дальше посылаем в соответствующую инстанцию, ждем ответ. Очередь это показатель коррупции». Составление обоих рейтингов начнется в августе, результаты опубликуют в начале 2009 года.

Радио «Эхо Москвы — Екатеринбург», 31.03.2008

11.6. Обеспечение прозрачности деятельности исполнительной власти

Контроль за деятельностью бюрократии значительно облегчается, если процедуры и регламенты предусматривают максимально возможную открытость всех действий чиновников. Известно, что тайна способствует совершению преступлений и что мерой «хорошо-плохо» является публичность («грех не беда, молва не хороша»). Специалисты утверждают, что люди с открытым характером, которым «нечего скрывать», менее склонны к преступлениям, так же как и люди верующие («Бог все видит»).

В городе Пищеславе произошло удивительное событие. Чиновник Филюрин нечаянно стал прозрачным. Совсем невидимым.

Никто не хотел общаться с пустым пространством, он скучал, и развлекала его только шутка, которой научил его сослуживец, имевший на то особые виды. Шутка заключалась в том, что Филюрин регулярно заходил во все учреждения Пищеслава, пробирался в кабинеты ответственных работников и неожиданно вскрикивал: «А я здесь! А я здесь!»

Это всегда давало сильный эффект и поддерживало за Прозрачным репутацию неусыпного контролера над всем происходящим в городе. Самого же Филюрина чрезвычайно потешали испуганные лица и нервные судороги, охватывавшие занятых деловой работой людей.

Призрак, олицетворяющий в глазах народа предельную добродетель, носился по городу, вызывая самые удивительные события.

Чувство критики, дремавшее в сердцах граждан, проснулось. У дверей прокуратуры и уголовного розыска вились длинные очереди кающихся.

В течение одной недели город совершенно преобразился. Так падающий снопами ливень преобразует городской пейзаж. Все блестит и красуется. Город начинает новую жизнь. Из подворотен выходят спрятавшиеся от дождя прохожие, задирают головы в небо и, удовлетворенные его непорочной голубизной, с освеженными легкими разбегаются по своим делам.

В Пищеславе никто больше не смел воровать, сквернословить и пьянствовать. Последний из смертных — мелкая сошка Филюрин — стал совестью города.

Разговор на улице:

— А ты получил отчисления от “Тригер и Брак” за поставку фонарей?

— Аннета, ты пошлячка! Ну, как я мог брать отчисления, когда всюду этот Прозрачный?

За время прозрачности Филюрина город отвык от мошенников и не хотел снова к ним привыкать.

И. Ильф, Е. Петров. Светлая личность

Меры по обеспечению прозрачности (транспарентности) должны занять важное место в системе противодействия коррупции. Обеспечение открытости достигается за счет доступа граждан к информации, с которой работают и которую производят чиновники.

В первую очередь должны быть легко доступны принятые нормативные акты, правила, процедуры и распоряжения, регулирующие жизнь муниципалитета. Нам известны случаи, когда жители не могли получить текст устава поселения, проблема решилась лишь после вмешательства районного прокурора. А вопрос о том, где можно найти полное собрание решений представительного органа в печатном или электронном виде, неизменно вызывает недоумение ответственных работников. Несложная даже для толкового школьника работа — выложить тексты в Интернет — почему-то недоступна пониманию многих чиновников.

Следующий шаг — публикация проектов нормативных актов и промежуточных решений чиновников. Не секрет, что депутаты представительного органа иногда голосуют за документы, тексты которых были им вручены перед самым заседанием. Обычно чиновники объясняют это крайней необходимостью и разными форс-мажорными обстоятельствами. Редко когда принципиальный депутат (про него говорят «вредный!») напомнит, что хорошие дела в спешке не делаются. Вспомните, как часто недобросовестные торговцы или ловкие мошенники требуют от вас ответа немедленно. Закрепление процедуры обязательного ознакомления граждан с проектами решений позволит зарезервировать время для обдумывания и улучшения любых проектов.

Важно в доступной форме (понятным языком или даже картинками) обеспечить информирование граждан о процедуре рассмотрения обращений. Заявитель должен иметь возможность узнать о текущем состоянии своего вопроса: кто ответственный за его решение, в какие сроки должен быть решен вопрос.

Немаловажная задача — обеспечение открытого доступа к сведениям об общественных ресурсах. Описание всего, чем владеет муниципалитет, качественные характеристики ресурсов, условия, на которых ресурсы переданы или могут быть переданы во временное пользование или приватизированы, общественные планы в отношении таких ресурсов. Равный доступ к этой информации позволит не допустить злоупотреблений при распределении ресурсов. В перечень доступной информации необходимо включить данные о земельных отводах и градостроительную информацию. Зачастую чиновники препятствуют распространению информации, ссылаясь на секретность. Например, копировку с информацией о земельных отводах предоставляют местному депутату под грифом «для служебного пользования». Такая псевдосекретность не только абсолютно неразумна (в Интернете давно опубликованы карты высокого разрешения), но и является препятствием для земельного контроля, предусмотренного Земельным кодексом.

Обязательно должна быть доступна каждому жителю база телефонов и почтовых адресов (включая электронные адреса) сотрудников администрации, муниципальных учреждений и организаций.

Есть некоторая специфика в публикации разных видов информации. Например, при печати бюджета очень важно выдержать сроки, привязанные к бюджетному процессу: нет смысла читать проект, если внести поправку уже нельзя. Не менее важен понятный комментарий к бюджету. Не следует верить разговорам финансистов о том, что бюджет — тема очень сложная и потому недоступная пониманию. Чем больше напущено туману, тем больше бесконтрольность. Есть простой критерий открытости бюджетного процесса — количество страниц в бюджете, принимаемом депутатами, деленное на объем бюджета в миллионах рублей. К сожалению, страниц намного меньше, чем потраченных миллионов (лишь в небольших и небогатых муниципалитетах эта цифра близка

к единице или больше). Каждый потраченный миллион требует учета и гласного обсуждения, на что и как он потрачен.

Публикация информации, связанной с муниципальным заказом, позволит вывести процесс закупок на уровень договора поставщика как бы со всем сообществом, от имени которого выступает чиновник.

Обеспечение открытости процедуры формирования тарифов на услуги муниципальных предприятий, а также тарифов локальных монополистов позволит создать условия для общественной экспертизы этих тарифов и снимет напряженность в отношении к властям по этому вопросу.

Следствием открытости администрации должна стать открытость муниципальных предприятий и организаций. Денежные потоки, проходящие через предприятия жилищно-коммунального комплекса сопоставимы с бюджетом муниципалитета, но не менее важно также обеспечить прозрачность деятельности руководства школ, поликлиник и других муниципальных подразделений, поскольку именно в социальной сфере выявляется максимальное число коррупционных преступлений.

Электронная публикация номеров телефонов, почтовых и физических адресов служащих государственных учреждений позволила штату Флорида сэкономить 295 тысяч долларов в год на тиражировании и распространении бумажных справочников, а также решить проблему обновления этой информации, 30% которой через год (от издания до издания) оказывается устаревшей.

Правительство США ежегодно печатает 30 миллионов экземпляров федерального регистра, 1 миллион экземпляров стенографических отчетов слушаний и 65 миллионов экземпляров федерального бюджета. Свод федеральных правил по найму и увольнению сотрудников весит в печатном виде 490 килограмм, а описание требований к печеню, закупаемому для военнослужащих, занимает 15 страниц. Публикация всех правительственных документов в сети поможет одновременно и сократить издержки, и сделать информацию намного более доступной.

Б.Гейтс. Бизнес со скоростью мысли. М.: Эксмо-пресс, 2001. С. 365

Наиболее распространенный сегодня метод публикации общественно значимой информации — печать в муниципаль-

ной газете. В газетах не хватает места для печати объемных документов, газетная площадь чересчур дорогая (экономическая эффективность местной прессы — тема отдельного разговора), редакторы неохотно идут на печать муниципальных нормативных актов даже за деньги, поскольку эта информация не понятна и потому не интересна большинству читателей. Решить эту проблему можно путем создания дешевого малотиражного вестника, собираемого в виде подшивки в публичных местах. Минимальный вариант — публикация двух экземпляров документов, один из которых хранится в библиотеке, другой вывешивается на доске объявлений. Но много лучше все документы администрации размещать в сети, создав пункты общественного доступа к Интернету. В любом случае, независимо от метода публикации, желательно дать комментарии к этим документам с разными точками зрения, характеризующие их плюсы и минусы.

Самая старая в мире газета из издаваемых по сей день перестала выходить в печатном виде и полностью перешла в Интернет.

Шведская газета *Post-och Inrikes Tidningar* выходила с 1645 года и была основана королевой Кристиной. Королева Кристина использовала издание для оповещения всего государства о своих решениях, для информирования граждан. Первые выпуски газеты напоминали брошюры, доставлялись курьерами и ими же зачитывалась на собраниях горожан.

Сегодня *Post-och Inrikes Tidningar* (дословно: “Почта и внутренние новости”) публикует правительственные и юридические документы, судебные решения, соглашения между компаниями.

Решение о полном уходе издания в Интернет было принято в связи с низкими тиражами (около 1000 экземпляров) — предполагается, что сайт привлечет намного больше посетителей.

Корреспондент. 6.02.2007

Прозрачности деятельности администрации способствуют проведение слушаний, связанных с принятием важных вопросов жизни муниципалитета, публичные отчеты ведомств и ежегодное послание главы муниципалитета к депутатам, озвучиваемое публично, обеспечение доступа любому гражданину присутствовать на заседаниях депутатов или совещаниях в администрации.

Независимо от сложившейся практики, формы и методы обеспечения прозрачности деятельности муниципалитета должны быть закреплены в соответствующих нормативных актах. Подготовка таких документов может быть частью муниципальной программы противодействия коррупции. Бенджамин Франклин сказал: «Солнечный свет — лучшее средство дезинфекции». Но для того чтобы вынести на солнце муниципальные тайны, придется приложить усилия. В мире есть страны, где традиции транспарентности существуют давно, например в Швеции еще в 1762 году был принят закон, гарантирующий обязанность властей предоставлять всю общественную документацию представителю любого печатного средства массовой информации, при этом право издавать газету имел любой гражданин без ограничений. В России попытки сделать прозрачность властей обязательной не очень поддерживаются этими властями. В качестве положительного примера можно привести Калининградскую область, где с 2002 года действует закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», в котором регламентируется не только процедура опубликования официальных документов, но и механизм предоставления информации о деятельности государственных органов по обращению граждан*.

Идеальное решение проблемы доступа граждан к информации — создание «электронного муниципалитета». Обеспечение прозрачности решений и возможности для граждан на каждом этапе контролировать прохождение своего вопроса, ограничение контактов чиновников с заявителями, формализация стандартных решений — все эти вопросы решаются разом. Кроме того, введение электронного документооборота облегчает взаимодействие внутри администрации и тем самым ускоряет движение бюрократической машины. Будет также заметна экономия бумаги, что должно порадовать не только финансистов, но и экологов.

В1999 году мэр Сеула Гох Кун (позже он стал премьер-министром Южной Кореи) заявил о намерении вести самую неприми-

* С.И. Гинзбург. Борьба с коррупцией. Система противодействия на региональном уровне. В сб. «Публичная политика как инструмент против коррупции в России». СПб.: Норма, 2004. С. 223.

римую войну с коррупцией в городской администрации. Программа противодействия коррупции реализуется по четырем основным направлениям: 1) предупреждение, 2) наказание, 3) обеспечение прозрачности деятельности администрации, 4) взаимодействие граждан с государственными службами.

1) Превентивные меры, направленные на ослабление государственного регулирования во всех административных сферах. Были либо отменены, либо упрощены избыточные нормы муниципального регулирования. Были также проведены существенные кадровые изменения в администрациях 25 округов. Чиновник, слишком долго сидящий в своем кресле, может в своем ведомстве установить систему “продавец-покупатель”. Чтобы предотвратить установление коррупционных связей чиновника с потребителями его услуг, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Отныне чиновникам предписывается рассматривать заявления из разных районов.

2) Для осуществления принципа нулевой толерантности к коррупции введена система прямого обращения к мэру. Раз в месяц почтовые открытки с оплаченным ответом посылаются тем, кто имел дело с городской администрацией в сферах, подверженных коррупции. Их просят отправить открытки с информацией о любых злоупотреблениях обратно на адрес мэра. Мэр лично читает все открытки и следит за тем, чтобы все нарушители закона были должным образом наказаны. Для принятия репрессивных мер достаточно лишь одного проступка. «Копеечная взятка — и ты уволен».

3) Введен Индекс антикоррупционных показателей работы подразделений администрации. Он позволил в 1999 году определить уровень “чистоты” каждой административной единицы, полученные результаты были опубликованы. Индекс антикоррупционных показателей Сеула подсчитывался как по результатам опроса мнения лиц, обращавшихся в государственные службы, так и путем анализа статистики антикоррупционных мер, предоставляемой администрацией. Индекс служит стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами городской власти.

4) Элементы сотрудничества между частными лицами и государственными службами прослеживаются по всем вышеупомянутым направлениям. Предпринимаются проверки муниципальных ведомств с участием граждан. Муниципальный омбудсмен — уполномоченный по правам граждан — имеет значительные полномочия по контролю за бюрократией.

Кроме того, было внедрено еще одно нововведение — «Договор о неподкупности» — с целью предотвращения коррупции и любых других нарушений закона в сфере поставок товаров и услуг населению. Обязательство не брать взятки является соглашением между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение строительных работ или поставщиками товаров и услуг. Подписывая такой договор, стороны соглашаются, что в случае его несоблюдения виновные будут должным образом наказаны.

Но главную сенсацию произвела новая сеульская программа OPEN («открытость». — *В.Б.*), позволившая гражданам контролировать через Интернет процесс рассмотрения своих обращений государственными чиновниками.

Теперь каждый человек, подавший прошение, допустим, о регистрации частного предприятия или о ремонте каких-то коммунальных сетей, имеет возможность получить информацию, где в данный момент находится его прошение. Одновременно был принят регламент, по которому бумажка, в процессе ее движения по инстанциям не должна находиться на столе у чиновника более трех дней.

Компьютерная программа организована достаточно просто. Как только гражданин подает заявление, например о получении разрешения на строительство, сотрудники соответствующего отдела администрации помещают информацию об этом заявлении на сайте электронного муниципалитета (если заявление не было подано сразу в электронном виде).

Система охватывает 54 вида муниципальных услуг в таких сферах, как жилищное хозяйство, строительство, строительные работы, дорожное движение, транспорт, окружающая среда, культура, промышленность и экономика.

Кроме «бюро обработки заявок», система содержит информацию о нормах и правилах и систему поиска нормативных документов в онлайн-режиме, подробную информацию о муниципальных услугах наряду с перечнем требуемых документов для

подачи заявок, прохождения административных процедур и смежные правила по каждой услуге.

Для контроля и обратной связи имеется страничка «Глас народа», на которой рассматриваются вопросы качества управления и предоставленных услуг. В системе OPEN имеются также статистические данные по 10 направлениям, разбитые по категориям в соответствии со сферой оказания услуг и задачами администрации.

Сотрудники, ответственные за аудит и инспектирование, могут проверить, истек ли срок, поставленный для выполнения конкретной процедуры, и потребовать от соответствующего департамента, который вводил на сайт OPEN информацию, объяснить, по какой причине произошла задержка в отношении данного дела, ввести новую дату следующей процедуры по делу, а в случае, если процедура была проведена, но данные об этом не были вовремя введены, ввести их.

В Сеуле достаточно много публичных мест, где находятся компьютеры, доступные гражданам, и где можно зайти на сайты администрации города.

Система была создана коллективом из трех аналитиков и девяти программистов за два с половиной месяца. В этот период чиновники в Сеуле работали напряженно, часто сверхурочно. Была разработана схема информационных потоков поступающих заявлений, стандартизированы форматы ввода данных и создана компьютерная программа. Программные разработки производились одновременно с анализом обращений граждан, который включал классификацию заявок, изучение процедуры рассмотрения каждого дела и создание схемы информационных потоков.

5000 сотрудников 485 служб городской администрации, рассматривающих обращения граждан, получили подготовку в компьютерных классах, изучив, как работает система, как вводить и изменять данные. По окончании обучения каждый сотрудник получил идентификационный номер и пароль, разрешающие ему вводить данные на сайт из своего департамента.

По результатам проведенного социологического опроса 84,3% респондентов ответили, что программа OPEN способствовала достижению «прозрачности», а 72,3% опрошенных сказали, что она удовлетворяет их интересам.

Система получила заслуженное признание и внедряется уже в масштабах страны. На Сеульском симпозиуме по борьбе с кор-

рупцией система была представлена многим странам — членам ООН и была рекомендована как эффективный способ противодействия коррупции.

www.unpan.org; М. Гилевская; Ю. Вдовин

Существует связь между степенью прозрачности власти и экономическими показателями. Крупная консалтинговая компания Price water house Coopers ведет исследования по измерению международного рейтинга непрозрачности стран. По результатам исследования 2001 года эталоном страны с наиболее прозрачной системой управления стал Сингапур (29 баллов). Диапазон возможных оценок рейтинга составляет от 0 (максимальная открытость) до 150 (максимальная закрытость) баллов. По результатам исследования Россия получила 84 балла (для сравнения США и Чили по 36, Турция 74, Китай 87 баллов). В этом же исследовании был замерен налоговый эквивалент непрозрачности российских властей (он показывает, что имеющийся в стране уровень непрозрачности эквивалентен дополнительному налогообложению инвесторов в % от годового дохода), 43% (Чили и США- по 5%, Турция 36%, Китай 46%), и эквивалентная надбавка к процентной ставке кредитов при инвестициях в России (демонстрирует необходимость платить больший процент по займам для государств с большей закрытостью и непрозрачностью), 12,25% (у США 0%, Чили 0,03%, Турции 9,82%, Китая 13,16%)*.

Можно прогнозировать, что доказанная связь между экономикой и открытостью власти будет в целом справедлива и в отношении муниципалитетов. Это значит, что обеспечение прозрачности, подотчетности и предсказуемости действий властей скажется на привлечении инвестиций в муниципальную экономику.

Индекс непрозрачности имеет высокую корреляцию с рейтингом восприятия коррупции, измеряемым Транспаренси Интернейшнл (коэффициент корреляции 0,78 говорит об очень тесной связи параметров)**, это доказывает, что обеспечение прозрачности действий властей в значительной сте-

* Г. Сатаров, С. Пархоменко. Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований). М.: ИНДЕМ, 2001.

** Там же.

пени влияет на снижение уровня коррупции, именно поэтому меры обеспечения прозрачности должны стать важной частью местной программы противодействия коррупции.

11.7. Совершенствование морального климата муниципальной службы

Любое местное сообщество имеет некие стандарты (нормы) поведения в разных сферах, которые считаются общественно приемлемыми. Имеются такие неписанные нормы и в отношении публичных служащих. К сожалению, сегодня эти нормы слишком занижены: граждане готовы терпеть от людей, нанятых для их обслуживания, грубость, высокомерие и злоупотребления. Очевидно, что требуется корректировка этих норм. Необходимо мотивировать служащих быть честными, добросовестными, справедливыми, действовать исключительно в общественных интересах, проявлять уважение к гражданам, соблюдать принципы эффективного и качественного управления и придерживаться общественной этики.

С этой целью в муниципалитетах предпринимаются следующие меры:

- внедряются местные кодексы поведения муниципальных служащих, выборных лиц и всех сотрудников муниципальной сферы;

- определяются органы, контролирующие поведение чиновников и принимающие решения о санкциях в случае их нарушения (например, комиссии по этике);

- создаются программы обучения служащих этическим стандартам, позволяющие чиновнику понять, какое именно поведение от него требуется, а что недопустимо.

Основа для обеспечения высокого морального уровня служащих — общественный договор, определяющий требования к муниципальной службе, обычно называемый этическим кодексом.

Отметим, что федеральный закон «О муниципальной службе», устанавливающий некоторые принципы организации публичной службы на местном уровне, ни в коей мере не может заменить местного этического кодекса, хотя бы потому, что работодателем для местных чиновников является не

государство, а местное сообщество (при заключении трудового контракта от его имени выступает руководитель исполнительного органа). Обещания, данные чиновником местному сообществу при поступлении на работу, могут иметь больший антикоррупционный эффект, чем требования федерального закона (в некоторых случаях неразумно жесткие). Немаловажную роль при этом играет процедура подписания трудового контракта, имеющего ссылку на местный этический кодекс. Есть муниципалитеты, где новый служащий дает клятву (присягу) соблюдать муниципальный кодекс. Нарушение клятвы, независимо от степени важности обещания — серьезный проступок в глазах общества. Присяга — древний общественный механизм, призванный обеспечить лояльность нанимаемых служилых людей (простых воинов или крупных руководителей), механизм признания неких норм и правил, договор, заключаемый при посредничестве высших сил, ибо «всякий, кто крадет, будет истреблен, и всякий, клянущийся ложно, истреблен будет» (Зах. 5.3).

Власть венецианского дожа строго ограничивалась различного рода предписаниями. После избрания дож обязан был принести присягу. В присутствии духовенства и членов советов он торжественно клялся на Евангелии честно исполнять обязанности дожа, а именно: блюсти законы и поступать честно и без обмана; выслушав стороны и судей, выносить приговор по совести; не принимать ни даров, ни подарков; не состоять в личной переписке ни с папой, ни с иными государями; следить за исполнением решений советов.

Исполняя обязанность дожа, он не имел права появляться на публике в одиночку, не мог в одиночку встречаться с иностранными государями или посланниками, не мог один вскрывать официальную корреспонденцию.

К. Бек. История Венеции. М.: «Весь мир», 2002, С. 70

В Российской Федерации примеры использования муниципальных этических кодексов можно встретить в регионах, далеко продвинувшихся в реализации программ противодействия коррупции (например, в Альметьевском районе, республика Татарстан, утвержден «Кодекс этики и чести муниципального служащего»).

Этические кодексы содержат перечень требований к муниципальным служащим и сотрудникам муниципальных учреждений и организаций, определяют их возможные привилегии, и главное — устанавливают нормы поведения чиновников в случае возникновения конфликта интересов.

Непринятие ограничений, установленных кодексом, влечет отказ в допуске лица к муниципальной службе либо увольнение или отстранение от занимаемой должности в связи с неисполнением антикоррупционных требований. Антикоррупционные требования являются частью обязательных профессиональных требований к муниципальным служащим и сотрудникам муниципальных организаций, их несоблюдение является достаточным основанием для дисциплинарного взыскания или увольнения.

Требования к служащим, определяемые кодексом, могут быть более строгими или более детальными, чем требования федерального закона о муниципальной службе.

Например, формулировка установленного федеральным законодательством условия о предоставлении служащими декларации о доходах и имуществе оставляет недобросовестным чиновникам множество лазеек для манипулирования цифрами о своем финансовом состоянии, в муниципальном кодексе можно предусмотреть более основательную формулировку.

Возможно регламентирование контактов чиновников с представителями организаций, заинтересованных в получении муниципальных контрактов, в том числе участие в презентациях, деловых обедах и т.п.; введение запрета на получение гонораров за публикации и выступления в качестве муниципального служащего по вопросам, входящим в его компетенцию; воспрещение использовать свое служебное положение, статус и основанный на нем авторитет и связи для решения в публичных или коммерческих организациях вопросов, затрагивающих его личные интересы.

Запрет на получение различного вида незаконного вознаграждения можно дополнить правилом сообщать о таких попытках, избегать далеко идущих деловых отношений с лицом, которое предлагало подарок, стремиться иметь свидетелей на любых встречах с этим лицом.

Если в кодексе в разделе предоставляемых служащим привилегий есть гарантии дополнительного пенсионного обеспечения, можно предусмотреть некоторые ограничения, распространяющиеся на период после его увольнения, например запрет на отсроченное вознаграждение со стороны заинтересованных лиц, связанное с исполнением должностных обязанностей.

Японское законодательство налагает некоторые ограничения на практику «схождения с небес». В соответствии с ними бывший служащий не может в течение двух лет после своей отставки занимать какие-либо должности в частной компании, если на протяжении пяти лет до ухода с должности он был связан с ней по линии выполнения своих служебных обязанностей. Кроме того, и по прошествии указанного срока на переход в частный бизнес требуется разрешение Палаты по кадрам.

Д.В. Стрельцов. Привилегии японской бюрократии: миф или реальность? В сб. «Японский опыт для российских реформ», 2006, вып. 1. <http://www.japan-assoc.ru/>

Следует уделить внимание вопросам поддержания на муниципальной службе общепринятых норм общения. Меры, предусмотренные федеральным законодательством в качестве наказания за употребление в общественных местах ненормативной лексики, распитие спиртных напитков и курение, явно недостаточны, если речь идет о муниципальных служащих, школьных учителях, врачах скорой помощи или сотрудниках учреждений культуры.

Чуть более полугодом назад глава Перми Игорь Шубин на одном из оперативных совещаний в мэрии выступил с пожеланием, чтобы представители администрации города в своей повседневной деятельности как можно реже употребляли в речи некоторые выражения, и раздал чиновником целый список “нежелательных” для употребления фраз и словосочетаний. Эту идею мэр Перми позаимствовал у главы Мегииона (Ханты-Мансийский автономный округ) Александра Кузьмина. В список вошли отговорки: “Я не знаю”, “Я как раз собирался”, “Я этим не занимаюсь”, “Денег нет”, “Нет денег”, “Я не буду”, “Это невозможно”, “Это не мой вопрос”, “Я не могу”, “Это было еще до меня”, “Рабочий день закончился”, “Меня в это время не было”, “А мне никто не говорил”, “Кажется, был в отпуске (болел)”.

В число “запретных” также попали выражения: “А зачем мне это нужно?”, “Вот как раз этим занимаемся”, “А мне сказали, что вы сказали...”, “У нас обед”, “Первый раз слышу”, “А как это сделать?”, “А как заработать?”, “Вы же сами говорили”, “А я ему говорил (звонил)”, “Довожу до вашего сведения, что в связи с отсутствием финансирования (денежных средств, дефицитом бюджета) у нас сложилась тяжелая (крайне тяжелая, катастрофическая) ситуация”, “А мне заместитель сказал”, “Я секретарю (заместителю, кому-либо еще) говорил”, “Документы у юриста (кого-либо еще) лежат”.

Глава города посоветовал чиновникам довести эту информацию до сведения подчиненных и самим не использовать подобные речевые обороты в общении с последними, а также с посетителями мэрии. Мэр посчитал, что применение его рекомендаций на практике позволит уменьшить формализм в работе чиновников.

По его мнению, “идея все же была неплохая” и это нововведение принесло свои плоды. В частности, мэр отметил, что в общении с ним чиновники стали избегать фраз-отговорок. «И это уже сегодня позволяет решать многие вопросы более оперативно, без лишних проволочек и их “не могу”», — сообщил глава Перми. При этом он подчеркнул, что, конечно, не может дать сто процентную гарантию того, что все чиновники в общении с горожанами строго придерживаются его рекомендаций.

А мэр Казани Ильсур Метшин в прошлом году заявил о необходимости того, чтобы все городские чиновники овладели языком международного общения — английским. В качестве эксперимента глава города предложил руководителю исполкома его очередной доклад на совещании сделать уже на английском языке. По мнению мэра, каждый житель Казани, который “хорошо говорит на русском, на татарском языках, просто обязан свободно владеть английским языком”.

Как сообщили в пресс-службе мэрии, начинания руководства города были успешно воплощены в жизнь: чиновники несколько раз в неделю занимаются на курсах английского языка.

В свою очередь, ульяновский губернатор Сергей Морозов в прошлом году обязал всех региональных чиновников пройти тест на грамотность, а всех потенциальных государственных служащих при приеме их на работу сдавать тесты по русскому языку и истории области. Глава региона не сомневается, что

подобные меры повысят эффективность государственной службы и оптимизируют процесс подбора госслужащих. Директива была спущена вниз до глав муниципальных образований, которым предписывалось провести аналогичные тесты с подчиненными.

Задания по русскому языку были построены на базе курса средней школы и включали в себя его основные разделы: культуру речи, орфографию, пунктуацию. Тест по истории состоял из 46 вопросов.

Увы, не все чиновники осилили экзамен на знание “великого и могучего”. Из 455 принявших участие в тестировании 20,7% получили “отлично”, 36,5% — “хорошо”, 39,1% — “удовлетворительно”, а 3,7% — “неудовлетворительно”. В муниципальных образованиях в тестировании приняло участие почти 2 тыс. человек, из которых оценку “отлично” получили 44,4%, а “неудовлетворительно” — 3 процента.

Чиновники, получившие по русскому языку “двойку”, должны были повторно пройти тест после соответствующей подготовки.

Вполне ожидаемыми были итоги тестирования госслужащих по краеведению: на “отлично” сдали тест 91,4% чиновников, на “хорошо” — 7,7%, на “удовлетворительно” — 0,9%. Такие результаты — следствие специфики работы госслужащих: чиновникам приходится общаться с жителями других городов и стран, а в таких случаях знание истории родного края необходимо.

Как сообщили в пресс-службе правительства Ульяновской области, распоряжения губернатора четко исполняются.

ИА Интерфакс, 28.03.2008

Стержнем всей системы противодействия коррупции является разрешение конфликта интересов. Основные механизмы выявления конфликта интересов и реагирования на него закладываются в муниципальный этический кодекс.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федера-

ции, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Федеральный закон. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 11

В рамках муниципального кодекса необходимо дать определение конфликта интересов (определение в ФЗ-25 не относится к выборным лицам и сотрудникам муниципальных учреждений и организаций); определить поведение должностного лица при возникновении конфликта; установить правило для кандидата на должность или претендента на пост объявлять о любом конфликте интересов до того, как будет сделано какое-либо назначение; определить порядок отстранения или увольнения чиновника в случае несоблюдения правил выявления конфликта интересов.

В целях разрешения конфликта интересов, возникающего в случае, когда руководители муниципальных учреждений и предприятий избираются в качестве местных депутатов, необходимо предусмотреть в кодексе соответствующий запрет на такое совмещение (аналогично запрету для муниципальных служащих).

Менее половины чиновников сообщают, что в их организациях принято информировать начальство о ситуации конфликта интересов. Так как акт информирования является основой всех механизмов разрешения конфликта интересов, это означает, что механизмы управления конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе работают неэффективно. Возникает вопрос о необходимости срочной ревизии всего комплекса мер, направленных на управление конфликтом интересов... неурегулированный конфликт интересов часто перерождается в коррупцию.

Из отчета «Проведение углубленного социологического исследования коррупции в Мурманской области», Фонд ИНДЕМ, М., 2007.

В зависимости от должности и сферы, в которой работает чиновник, в кодексе необходимо предусмотреть санкции, применяемые в случае нарушения ограничений и требований кодекса.

По опыту применения этических кодексов в практике регулирования публичной службы в зарубежных муниципалитетах, имеет смысл создать кодексы двух уровней. «Кодекс поведения первого уровня содержит стандарты поведения, общие для всех муниципальных служащих вне зависимости от конкретного места службы. Подобные кодексы поведения указывают на основные “проблемные” с этической точки зрения области управления и устанавливают подходы к решению отдельных этических проблем»*. Кодексы второго уровня содержат требования, специфические для различных ведомств, описывают проблемные ситуации, с которыми может столкнуться чиновник, и детальные правила поведения в подобных ситуациях. Примером кодексов второго уровня могут быть кодекс этичного поведения медицинских работников или кодекс учителей муниципалитета, которые могли бы отчасти решить проблему неофициальных поборов и непрозрачного финансирования в этих сферах. Требования в отношении сотрудников муниципальных учреждений и организаций разумно подтвердить коллективными соглашениями с отраслевыми профсоюзами — это лишь расширит базу их общественной поддержки.

Важное требование к муниципальному этическому кодексу — его адаптивность: в нашей быстро меняющейся жизни периодически появляются новые «проблемные» области, которые требуют быстрого создания соответствующих стандартов поведения муниципальных служащих. Кодекс — элемент культивирования этики чиновников, он призван изменить имеющиеся негативные установки, как любой инструмент изменения он должен быть «настраиваемым».

Поскольку внедрение положительных этических установок не разовая акция, а долговременный процесс, разработке этических стандартов должны соответствовать другие мероприятия, в том числе создание координирующего органа (Комиссии по этике), наделенного необходимыми функциями по контролю и реализации стандартов поведения. В задачу Ко-

* Д. Васильев. Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность. // «Брифинг московского центра Карнеги», июль 2002.

миссии по этике входит также выявление и изучение причин и условий, способствующих нарушениям правил взаимоотношений муниципальных служащих с гражданами и юридическими лицами, подготовка предложений по мерам устранения или нейтрализации этих причин и условий. Решения, выносимые Комиссией по этике, учитываются при проведении аттестации государственного служащего и при выдаче рекомендаций, связанных с его профессиональным ростом. Комиссия также может взять на себя задачу сбора, обработки и публикации статистики судебных и административных решений по случаям коррупции и другим нарушениям общественной этики вместе со статистическими данными относительно общественного доверия к персоналу местной власти.

Анализируя небольшой пока российский опыт применения этических кодексов, можно сделать вывод об их невысокой эффективности вследствие «беззубости». Излишне общая формулировка требований («перечисление библейских заповедей»), отсутствие санкций за их нарушение и механизма реализации программы изменения этических стандартов превращают этический кодекс в пустую формальность.

Важную роль для успеха этического кодекса играет позиция руководителей муниципального образования и депутатов представительного органа. Они должны признать обязательным для себя поведение, соответствующее требованиям кодекса, которое служило бы примером для сотрудников муниципалитета.

11.8. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов

Для обеспечения эффективного регулирования деятельности муниципальных чиновников в рамках программ противодействия коррупции часто используется метод антикоррупционной экспертизы правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления. Антикоррупционная экспертиза упоминается во всех региональных антикоррупционных законах и предусматривается в соответствующих региональных программах. Всеми признается очевидная необходимость такой работы: «Один деепричастный оборот в тексте законопро-

екта содержал четыре коррупционных фактора!»* — приводит пример один из региональных депутатов. Однако несмотря на кажущиеся простоту организации работ и невысокий уровень затрат, поставить экспертизу «на поток» не удастся даже в регионах, где этому вопросу уделяется значительное внимание. По мнению начальника отдела по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан, «пока эта работа не приобрела системный характер, поскольку требуется постоянное обучение специалистов, обобщение и распространение опыта. Во многих субъектах страны созданы целые отделы по проведению антикоррупционной экспертизы. Если мы хотим создать действительно эффективные механизмы противодействия коррупции, то надо решать и штатные вопросы. Я полагаю, что в Минюсте Татарстана над данным вопросом должна работать специализированная группа»**. В некоторых регионах заявленные действия пока не выполняются. По официальному сообщению прокуратуры, «в нарушение областного закона “О противодействии коррупции в Пензенской области” антикоррупционная экспертиза областных нормативных правовых актов не проводится, а созданная при правительстве области межведомственная рабочая группа по проведению антикоррупционной экспертизы не функционирует»***.

Функциями по проведению экспертизы проектов правовых актов Магаданской области на коррупциогенность наделено правовое управление аппарата администрации Магаданской области. Также в проведении антикоррупционной экспертизы предусмотрено участие общественных объединений, саморегулируемых организаций и иных организаций. После проведенной экспертизы проект правового акта должен быть направлен автору для устранения замечаний.

Постановлением губернатора рекомендовано органам местного самоуправления Магаданской области принять нормативные правовые акты по вопросам профилактики коррупционных проявлений в органах местного самоуправления области и приме-

* Сибпресс, 11.01.2008.

** Татар-информ, 19.01.2008.

*** Собкор.ру, 6.05.08.

нять утвержденную областным правительством методику антикоррупционной экспертизы при подготовке муниципальных правовых актов.

ИА Regnum, 24.11.2007

На наш взгляд, антикоррупционная экспертиза — один из механизмов обеспечения качества нормотворческой работы, которым наряду с другими методами должны владеть депутаты или привлекаемые ими сотрудники аппарата представительного органа и внешние эксперты. Всю ответственность за принятые нормативные акты несут депутаты представительных органов, контроль за качеством правовых актов органов исполнительной власти тоже в сфере депутатов. Замечания в отношении нормотворчества со стороны исполнительной власти есть способ давления на представительный орган, что недопустимо с учетом функционального распределение ролей этих социальных институтов в общественной системе.

Очевидные нарушения закона должны быть опротестованы прокуратурой, а трудноформализуемые вопросы оценки коррупционности могут и должны быть озвучены самими депутатами, политическими организациями, средствами массовой информации, общественными организациями, предпринимательскими ассоциациями и др.

Не очень хорошо, когда оценка качества муниципальных нормативных актов производится на уровне государственной власти (подразделениями региональной администрации или прокуратурой), поскольку такие действия воспринимаются (а иногда и фактически являются) методом давления на муниципальную власть, еще одним поводом, накинутым на муниципалов. На наш взгляд, желание оказать содействие в становлении системы местного самоуправления лучше реализовать, тратя средства не на раздувание штатов юристов или привлечение внешних экспертов для антикоррупционной экспертизы нормативных актов, находящихся в чужой сфере ответственности, а выстраивая систему обучения и повышения квалификации депутатов и сотрудников муниципальных представительных органов.

Задача антикоррупционной экспертизы — обеспечить в каждом нормативном акте, по каждому ведомству и функции разумную регламентацию действий чиновников, по возмож-

ности ограничивая их контакты с заявителями, создавая механизмы контроля, обеспечивая прозрачность действий чиновников и учитывая возможное возникновение конфликта интересов, то есть реализовать в конкретных правовых актах все вышеописанные методы терапии.

Очень полезно привлечь к процессу обсуждения качества нормативных актов общественность, для этого необходимо предусмотреть процедуру опубликования проектов и учета высказанных мнений. Обязательное привлечение к процессу обсуждения проектов представителей заинтересованных сторон и внешних экспертов позволит заранее увидеть «подводные камни», порождающие коррупцию.

Широко известны созданные экспертами методические пособия, используемые для проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов, в которых даются необходимые определения, классификация коррупциогенных факторов и предложения по их исправлению.

Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

Факторы коррупциогенности действий государственных служащих:

нечеткое определение компетенции (широкое административное усмотрение);

предоставление нескольких возможных вариантов поведения должностного лица без точного определения условий принятия того или иного решения; отсутствие ответственности за очевидные, частые правонарушения должностных лиц в этой сфере;

отсутствие сроков, порядка совершения той или иной административной процедуры;

наличие нескольких ответственных за совершение действия государственных органов (должностных лиц); отсутствие «специализированных», детализированных запретов и ограничений государственным служащим в той или иной области деятельности (для органов по управлению имуществом, налоговых и пр.); широкие возможности ведомственного нормотворчества, в том числе противоречащего закону.

Учет этих факторов при разработке и принятии нормативных правовых актов, определяющих компетенцию исполнительных

органов, позволит выполнить превентивную антикоррупционную задачу юридическими средствами.

Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта.
Под ред. В.Н. Южакова. М., Статут, 2004;
Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. ЦСР, 2004

На муниципальном уровне при проведении антикоррупционной экспертизы особое внимание следует уделить определению как пробелов, так и избыточного регулирования, особое внимание следует уделить вопросам общей юридической техники. Необходимо выявить конфликты различных норм права, наличие отсылочных норм, выходы за пределы компетенции, обеспечить простоту и понятность изложения.

Сложные длинные предложения, огромные неструктурированные объемы текста, запутанная нумерация параграфов (особенно в случае внесения многочисленных поправок), неточные или несоответствующие общепринятому смыслу определения, несоответствие формальной логике, автокорреляция определений (определения терминов, ссылающиеся друг на друга) — все это способствует различным толкованиям правовых норм и создает «туман», способствующий злоупотреблениям. Известное мнение о том, что законами должны пользоваться в основном юристы как компетентные пользователи, явно работает на руку мздоимцам, имеющим возможность нанять специалистов нужной степени бесприщипности. Любой нормативный акт должен быть понятен рядовому гражданину без специального образования, а в простом и понятном тексте некоторые потенциально коррупционные факторы можно выявить невооруженным взглядом.

Антикоррупционную экспертизу, разумеется, не следует считать панацеей. Журналисты обнаружили, в частности, коррупциогенные признаки, сформулированные методикой антикоррупционной экспертизы правовых актов, подготовленной Минюстом и Минэкономразвития, в самой этой методике и в проекте постановления правительства о ее утверждении*.

* *Коммерсантъ*, № 15, 01.02.2008.

11.9. Муниципальная кадровая политика

Большое влияние на коррупционные показатели муниципального образования имеет муниципальная кадровая политика. Подавляющее большинство граждан (86%) считает, что честных людей среди чиновников меньшинство — либо их нет вовсе. Изменить эту ситуацию можно путем выстраивания осознанной кадровой политики.

Задача муниципальной кадровой политики — привлечь на муниципальную службу специалистов, способных обеспечить эффективное (качественное и недорогое) исполнение муниципальных функций. Необходимым условием эффективности муниципальных служащих является их честность. Одна из задач кадровой политики — не допустить коррупционных тенденций при назначениях новых сотрудников. Очевидно, что человек, купивший должность за деньги, вряд ли будет честным служащим. Менее очевиден вред назначения по знакомству, но и тот и другой примеры свидетельствуют о процветающей системной коррупции. К сожалению, большинство россиян терпимо относятся к проявлению блата и кумовства. Лишь четверть опрошенных социологами граждан считают недопустимым устроить родственника или знакомого на работу по благу (вспомним грибоедовского Фамусова: «Как станешь представлять к крестичку ли, к местечку, ну как не порадеть родному человечку!). Лишь пятая часть респондентов считает неправильным использовать связи для продвижения по служебной лестнице. Таким образом, в муниципальных администрациях складывается вполне семейная и дружеская обстановка, способствующая неформальным взаимоотношениям.

Федеральным законодательством запрещена совместная работа в муниципалитетах близких родственников в условиях соподчиненности. В законе не говорится о родственниках дальних, о близких людях (но не родственниках), о хороших знакомых. А можно ли принимать на работу родственников своих знакомых? А знакомых своих родственников? Вообще — людей по рекомендации знакомых? Где предел пристрастности? Вопрос этот всегда вызывает жаркие споры на семинарах, посвященных этой теме. Разве можно не взять на работу толкового человека, если он оказался родственником? Опи-

санная картина — проявление того же конфликта интересов. Принимая решение о назначении родственника (знакомого), даже при его лучших характеристиках и высоких достоинствах, руководитель попадает в ловушку. Во-первых, совместная работа людей, имеющих взаимоотношения вне работы, не может быть беспристрастной. Во-вторых, исполненное «человеческое» обязательство (пристроил родственника) влечет ответственное обязательство — так порождаются клановые взаимоотношения. В-третьих (и это главное), руководитель теряет доверие в глазах других сотрудников и граждан.

Есть несколько решений этой проблемы, разных по степени радикальности. Одно из них — использование для приема новых сотрудников конкурсной процедуры.

Федеральный закон о муниципальной службе дает право, но не обязывает муниципалитеты принимать сотрудников по конкурсу, процедура проведения кадрового конкурса может самостоятельно определяться представительным органом. Таким образом, руководитель муниципальной администрации может совместно с депутатами выработать процедуру (более или менее сложную, в зависимости от размера муниципалитета), в которой кадровые решения будут поручены независимому от главы органу — депутатской комиссии в небольшом муниципальном образовании или кадровой службе, руководитель которой утверждается депутатами. Проведение конкурсов и активный поиск возможных претендентов на должность, на мой взгляд, желательны в любом случае, а при назначении руководителей муниципальных учреждений и организаций проведение конкурса обязательно.

Существующая практика проведения кадровых конкурсов свидетельствует о явно излишней заформализованности процесса. В качестве одного из основных критериев конкурса, как правило, определяется стаж работы на государственной и муниципальной службе. Но показателем чего является этот критерий? «Посещение определенных учебных заведений, экзамены и годы, проведенные на младших должностях, совершенно необязательно подготавливают человека к работе на более высоких должностях. Этот механизм отбора иногда не позволяет получить место наиболее компетентным людям и не всегда предотвращает назначение абсолютно некомпетентного чело-

века. Но самым неблагоприятным последствием является то, что основной заботой служащего становится соблюдение этих и других формальностей. Они забывают, что их работа заключается в том, чтобы как можно лучше выполнять порученные им обязанности. ...Проведя большую часть жизни в положении подчиненных, они лишились энергии и инициативы»*.

В большинстве случаев конкурсная процедура заканчивается приемом сотрудника на работу, хотя трудовое законодательство предусматривает испытательный срок, по результатам которого и должно приниматься окончательное решение.

Известны также случаи, когда требования к кандидату были прописаны настолько детально, что всем заранее была известна фамилия человека, имевшего шанс победить в конкурсе. Обычно такие «конкурсы» проводятся под давлением вышестоящих властей, но каждый член комиссии, голосовавший за утверждение условий конкурса должен понимать, что «грех на душу» берет лично он, и конкретные неправомерные действия тоже совершает он лично, а не вышестоящее начальство. Отговорки о том, что формально закон не был нарушен, не работают, потому что закон и право — не одно и то же.

По большому счету есть только два важных критерия для определения годности человека к муниципальной службе: его честность и эффективность его работы. Эффективность может зависеть от образования, опыта, работоспособности, которые можно как-то оценить и проверить, труднее с честностью — методы оценки честности сотрудников используются пока лишь в частных компаниях, не все они применимы для публичной службы. При приеме на работу в первую очередь необходимо, на мой взгляд, озаботиться вопросом о честности соискателя, поскольку неэффективного чиновника легко распознать, к концу испытательного срока это будет очевидно. А вот честного от нечестного, твердого в своей позиции от подверженного влиянию, имеющего принципы от беспринципного за это время смогут отличить лишь профессиональные психологи.

Примечательно, что, по данным социологических опросов, в некоторых регионах (как правило, в экономически успешных) преобладает мнение о том, что для чиновника важнее эффек-

* Л. фон Мизес. Бюрократия. М.: Социум, 2006. С. 85.

тивность, чем честность. Видимо, респонденты намучились, общаясь с не очень умными чиновниками. И, видимо, они (респонденты) не задумывались о том, откуда берутся неумные чиновники. А берутся они из числа родственников, друзей и знакомых нечестных чиновников. Говорят, что в России две беды — дураки и дороги. Это потому, что мздоимцы берут на работу дураков, а те помогают им воровать при строительстве дорог.

Эффективные, но нечестные чиновники представляют особую опасность для общества: именно из их числа появляются самые крупные взяточники, именно они придумывают самые хитроумные схемы воровства бюджетных средств. И, к сожалению, именно они часто опорочивают хорошие идеи. В подтверждение можно привести историю о публичных слушаниях в Старой Купавне, где глава города использовал свой авторитет для получения положительного решения.

Московский суд санкционировал арест главы администрации муниципального образования городского поселения Старая Купавна П. и его советника С. Об этом сообщила руководитель пресс-службы Мосгорсуда. Арестованные обвиняются по статье “получение должностным лицом в составе организованной группы взятки в крупном размере, сопряженной с вымогательством” УК РФ. По данным прокуратуры, обвиняемые получили взятку в размере 1,25 млн рублей. По данным следствия, за “вознаграждение” П. и С. готовы были оказать содействие в получении положительного решения общественных слушаний на проведение московской фирмой строительных работ по строительству 17-этажного пятисекционного дома в Старой Купавне. “Общая сумма взятки должна была составить не менее 150 тыс долларов, — сообщил собеседник, — всего в период с мая по август чиновники получили 1 млн 250 тыс. рублей”. При получении последней части этих денег П. был задержан с поличным сотрудниками Управления по борьбе с организованной преступностью МВД России в одном из “Макдональдсов” в Москве.

Старая Купавна является единственным муниципальным образованием в Московской области, где решения жителей на общественных слушаниях являются обязательными для исполнительной власти. Из четырехсот с лишним присутствующих жителей 99% проголосовали за строительство.

starayakupavna.ru 30.08.2007

Выявленные в последнее время многочисленные факты представления муниципальными служащими недостоверной информации свидетельствуют о том, что с честностью не все в порядке в наших муниципалитетах.

Прокуратура Алтайского края сообщает, что в результате проверки, организованной отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, были выявлены факты поступления на службу в органы государственной и муниципальной власти граждан с подложными дипломами о высшем образовании. По этой причине уволены 4 государственных и 6 муниципальных служащих, среди них должностные лица в Белокурихе, Рубцовске, Ребрихинском, Зональном, Мамонтовском районах. При оформлении на работу ими были представлены поддельные дипломы юристов, экономистов, менеджеров. Возбуждены и расследуются уголовные дела по части 3 ст. 327 УК РФ — использование заведомо подложного документа.

Судом Белокурихи уже рассмотрено одно из таких уголовных дел в отношении ведущего специалиста администрации города, который признан виновным в использовании при устройстве на работу подложного диплома. Обвиняемому назначено наказание в виде штрафа в размере 10 тысяч рублей.

Новая газета, 06.05.2008

Наоборот, излишне жесткие требования в отношении квалификации могут привести к проблеме поиска соответствующего этим требованиям кандидата, в первую очередь это актуально для сельских муниципалитетов. В принципе, в отдаленных поселениях самым перспективным сотрудником может оказаться выпускник школы, владеющей компьютером и заочно — с помощью дистанционных методов — обучающийся по специальности «государственное и муниципальное управление».

Обеспечить неотвратимость наказания за каждое проявление коррупции, будь то преступление или иное нарушение закона, и предотвратить его совершение в будущем — в этом видит свою задачу прокуратура края.

Нередко на должности муниципальных служащих назначают люди, не соответствующие квалификационным требованиям, не имеющие необходимого образования и стажа работы.

Так, в одном из сельских районов края на должность заместителя главы администрации сельсовета (высшая муниципальная должность в этом поселении) назначена девушка, имеющая среднее образование, ранее вообще нигде не работавшая. После вмешательства прокуратуры она была уволена.

Нередко эти нарушения бывают тесно связаны с коррупцией.

Пресс-релиз прокуратуры Алтайского края от 4.10.2007

В некоторых случаях при проведении конкурсов желательно использование максимально формализованных процедур (типа IQ-тестов), особенно в тех муниципалитетах, где развита клановая система, и где нередко все кандидаты — родственники членов кадровой комиссии.

Полезно будет также использование при приеме на работу специальных тестов на понимание природы коррупции.

Следует помнить, что служебный долг, как и любой долг, возникает в процессе обмена. Местное сообщество нанимает чиновника, требуя от него взамен честную эффективную работу. Чем выше требования служебного долга, тем выше уровень благ, предоставленных обществом чиновнику. И эти взаимные обязательства должны быть четко артикулированы. Восточная практика успешного противодействия коррупции (Гонконг, Сингапур, Тайвань) основывается на сочетании жестких (очень жестких!) требований в отношении бюрократов с высокими зарплатами и общественным статусом чиновников. Российская специфика иная: по данным опросов, лишь 13% граждан считает, что повышение зарплат чиновников снизит коррупцию, Лишь 16% опрошенных — что на уровень коррупции повлияет назначение чиновников по конкурсу. При правильной постановке дела обсуждение общих условий материального обеспечения служащих в муниципалитете должно стать предметом общественного обсуждения, поскольку наем сообществом сотрудников на работу есть договор сообщества с сотрудниками. Предметом обсуждения должно стать штатное расписание, вилки окладов для должностей в этом штатном расписании, зарплата высших руководителей (в том числе руководителей муниципальных учреждений и предприятий), система премирования и должностных надбавок, другие формы материального стимулирования и компенсаций. Вопрос о заработной плате чинов-

ников не может быть тайной, поскольку штатное расписание и размеры общественных трат на содержание чиновников это публичный вопрос (это должно быть отражено в тексте контрактов). Вызывают недоумение случаи, когда на постановлении мэра о денежном содержании муниципальных служащих ставится гриф “Для служебного пользования”.

Самостоятельность муниципалитетов в вопросе заработной платы муниципальных служащих пока ограничена, поскольку «в муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации»*. Губернатор Омской области Леонид Полежаев внес в областное законодательное собрание законопроект, который предусматривает потолок зарплат глав и депутатов районов и поселений области. Верхняя планка рассчитывается для муниципального образования в зависимости от численности населения, при этом зарплата муниципалов должна быть кратна минимальному окладу госслужащего в Омской области (губернатор установил его в феврале 2006 года в размере 3082 руб.).

По предложенному закону зарплатный потолок для главы муниципального района с населением более 30 000 человек будет равен 40 600 руб., для глав районов до 30 000 жителей — 30 200 руб. Главам Исилькульского, Калачинского, Называевского, Тарского и Тюкалинского поселений предельный оклад определен в 20 000 руб., остальным — в 17 800 руб. Главы сельских поселений будут получать от 10 100 руб. до 12 600 руб. Для депутатов Омска, районных и сельских поселений, работающих на постоянной основе, предельной ставки как таковой не будет, но они смогут зарабатывать не больше 80% оклада главы их населенного пункта.

Ведомости — Новосибирск, 08.10.2007

Однако и в этих пределах возможно установить стимулирующую систему оплаты труда, поскольку для некоторых муниципалитетов эти пределы будут вполне достаточными. Средняя

* Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» ст. 22 п 3.

зарплата муниципального служащего в Российской Федерации, по данным Росстата за 2006 год, составила 12 161 рублей, минимальная средняя зарплата по субъектам РФ — 5 633 рубля в Мордовии, максимальная 42 276 рублей — в Ненецком автономном округе. Учитывая, что страна наша большая и разнообразная, а также то, что статистические данные запаздывают, лучше ориентироваться на относительные цифры. Отношение средней зарплаты муниципального служащего к средней начисленной зарплате в целом по РФ составляет 1,14 (в Мордовии — 0,88, в Ненецком АО — 1,48). Для сравнения объема нагрузки имеет смысл также сопоставить количество жителей в расчете на одного муниципального служащего: в среднем по РФ эта цифра равна 280 человек, в Мордовии 213, в Ненецком АО — 112 человек. Следует также учитывать объем муниципальных услуг, который в какой-то мере коррелируется с величиной муниципального бюджета, от объема бюджета зависят и возможности муниципалитета по содержанию служащих. Объем муниципального бюджета (расходная часть) в расчете на одного муниципального служащего в среднем по РФ составляет 2 953 тыс. руб., в Мордовии — 1 762 тыс. руб., в Ненецком АО — 8 120 тыс. руб. Поскольку показатели бюджета значительно меняются по годам, в том числе за счет инфляции, для сравнения данных по разным периодам возможно использование относительных цифр: отношение годовой зарплаты одного муниципального служащего к его «производительности» (объему бюджета на служащего) в среднем по РФ составляет 4,9%, в Мордовии 3,8%, в Ненецком АО 6,2 процента.

Особенностью японской модели является то, что уровень заработной платы жестко привязан к размеру заработной платы на крупных предприятиях частного сектора. Ежегодно в апреле Палата по кадрам вносит свои предложения по изменению тарифных ставок на базе обследования положения дел на предприятиях частного сектора с числом занятых от 100 до 500 человек. Если обнаруживается различие в ставках более чем на 5%, в августе того же года Палата по кадрам обращается в кабинет министров с соответствующими рекомендациями, на основании которых вносятся поправки в законопроект о бюджете.

Уровень оплаты труда на муниципальной службе в Японии оказывается даже более высоким, чем в органах центрального

государственного управления. Так, средний уровень годового жалования в муниципальной службе составляет в настоящее время около 7,2 млн иен, а в центральной — 6,25 млн. Не удивительно поэтому и существенное превышение заработной платы муниципальных работников над средним региональным уровнем. Так, в префектуре Аомори, где эта разница считается наибольшей, муниципальные служащие получают в среднем на 60% больше, чем работники частных предприятий. Следует отметить, что хотя формула расчета заработной платы муниципальных работников и отличается от формулы, действующей в центральном госаппарате, универсальным ориентиром и для той, и для другой являются ежегодные рекомендации Палаты по кадрам. Более высокий уровень оплаты труда в муниципальной службе по сравнению с центральной объясняется тем обстоятельством, что здесь больший процент служащих занимает должности управленческого звена.

При этом органы местного самоуправления пользуются гораздо большей степенью финансово-управленческой самостоятельности, чем органы центрального правительства, что дает им большую свободу рук в сфере оплаты труда. Еще в 1997 году министерство по делам местного самоуправления специальным распоряжением передало вопросы общей численности занятых, а также начисления различных надбавок в ведение самих муниципальных органов. В результате заработная плата некоторых категорий муниципальных служащих подскочила резко вверх.

Д.В. Стрельцов. Привилегии японской бюрократии: миф или реальность? В сб. «Японский опыт для российских реформ», 2006, вып. 1. <http://www.japan-assoc.ru/>

Проблема регулирования заработной платы муниципальных служащих с уровня субъекта РФ заключается в том, что это регулирование производится формально, дифференциация зарплат производится, как правило, в зависимости от размеров муниципального образования, тогда как рынок труда ориентируется на уровень доходов жителей, который не всегда связан с численностью населения. Поскольку уровень дотационности муниципалитета мало зависит от местных экономических успехов, в небольших муниципалитетах с развитой экономикой из-за конкуренции со стороны бизнес-сектора будет сложно найти эффективного управляющего. В ре-

зультате повышается вероятность прихода на должность человека, заранее настроенного на «левые» доходы. Традиция ограничения зарплат муниципальных служащих государством существует в России издавна, местные сообщества так или иначе находили способы обойти эти ограничения, и лучше, если эти способы будут легальными и контролируруемыми со стороны местного сообщества.

Докладом Экспедиции государственного хозяйства 1797 года впервые в законодательной практике устанавливался фиксированный размер жалования для крестьянских выборных начальников: волостного головы, старшины и писаря.

Важно отметить, что в рассматриваемый период существовало два уровня волостного делопроизводства: официальный, т. е. предусмотренный и контролируемый государством и неофициальный, так называемые «темные» тетради, составляющиеся для отчетности перед сходом.

Основная статья незаконных, с точки зрения государства, сборов определялась на добавочное жалование волостным писарям. В 20-е гг. XIX века в волостях Тобольской и Томской губерний жалование писарям составляло от 600 до 1000 рублей в год в зависимости от размеров волости. Учитывая объем работы и то место, которое фактически занимал писарь в структуре государственной и крестьянской администрации, общество могло добровольно идти на увеличение жалования. Но поскольку сбор на жалование писарю свыше 400 рублей считался незаконным и не утверждался казенными палатами, то волостное правление вынуждено было либо составлять «темные тетради», либо проводить эту сумму как сбор на другие предметы. В ходе сенаторской ревизии 1827 года было выявлено, что расходы на содержание волостных правлений неоправданно велики. Так, в шнуровых книгах волостных правлений Томской губернии чиновники обнаружили, что ежегодно в каждой волости на пожарные инструменты собиралось по 200 рублей и дополнительно по 105 рублей на их ремонт. Но сами инструменты, «хранящиеся весьма небрежно», были найдены только в четырех волостях, и то «приобретенные в незапамятные времена в недостаточном количестве». Определенная в смете сумма расходовалась на дополнительное жалование писарям. Крестьяне Усть-Тартаской волости объясняли ревизорам, что за 400 рублей желающих исполнять обязан-

ности волостного писаря найти не удалось, «а те, которые находились, по малограмотности не было возможности использовать в волостном правлении». Попытка отстранить писаря в этой волости не разрешила проблемы, так как общество вынуждено было, «проявив своеволие свое», нанять другого за 650 рублей, без учета канцелярских и других расходов. Поскольку законных оснований для этих сборов не было, то единственной формой контроля могли быть общественные учеты.

Как показывают материалы ревизий, шнуровые книги являлись только незначительной, официальной частью отчетных документов волостного правления. Помимо них, несмотря на запреты, продолжала существовать неформальная форма делопроизводства — так называемые «темные тетради», в которые и записывались непредусмотренные законом сборы для отчета перед сходом.

Н.Г. Суворова. Материально-финансовая база органов крестьянского самоуправления. По материалам ревизий западносибирских волостей первой половины XIX в.

Сибирская заимка, № 8, 2001. <http://www.zaimka.ru/>

Решение этой проблемы видится во внедрении современных систем бюджетирования по результату, которые позволяют при условии достижения целевых показателей обеспечить премирование специалистов в рамках утвержденных лимитов бюджета. По данным фонда ИНДЕМ, лишь 46% опрошенных сотрудников муниципалитетов в Мурманской области считают, что их заработная плата в достаточной мере зависит от достижения поставленных перед ними целей.

Создание системы мотивации муниципальных служащих — одна из важнейших задач кадровой службы муниципального образования. Очень непросто обеспечить лояльность и неподкупность людей, думающих о том, как прокормить семью. «Нищета избавляет от общих правил, так же как деньги от труда», — писал Оруэлл*. Несмотря на спорность этого утверждения, нужно признать, что рассчитывать исключительно на высокую мораль в борьбе с коррупцией нельзя.

Бытие, которое, как известно, определяет сознание, запросто пробивает брешь в моральных устоях, когда почти весь официальный заработок уходит на оплату съемного жилья, а семью не на

* Дж. Оруэлл. Фунты лиха в Париже и Лондоне. <http://orwell.ru/library/>

что побаловать к празднику. Такая безысходность выворачивает душу наизнанку, и не всякий способен устоять перед искушением воспользоваться служебным положением в личных целях.

— Журналисты обвиняют нас в коррупции и призывают жить честно, — посетовал один из молодых сотрудников ГИБДД. — А может, лучше подскажете, как прожить на десять тысяч рублей с семьей из трех человек, не имея возможности подработать? Сначала я стеснялся брать деньги, когда нарушители предлагали, потом привык и не знаю таких, кто бы отказался заработать на службе.

Российская газета — Урал, 13.12.2007

Многие страны, успешно противодействующие коррупции (восточные в основном), целенаправленно выращивали новую элиту (меритократию) из талантливых выпускников высших учебных заведений, обеспечив для них высокие заработки и систему привилегий. «В бедной стране иначе не получается». Возможно, в каких-то российских регионах такая практика может быть полезной, но достигнуть этого можно будет лишь ценой значительного усиления дифференциации зарплат среди муниципальных служащих. Сегодня разрыв между зарплатой главы администрации и зарплатой клерка в разы меньший, чем отношение минимальной и максимальной зарплат в бизнесе. Политика выравнивания не способствует притоку честных эффективных управленцев. В крупных муниципалитетах можно надеяться на партийную конкуренцию, в ходе которой партии озабочены созданием собственных кадровых школ, поскольку от уровня компетенции и честности их ставленников зависят политические перспективы партийных отделений.

Муниципального чиновника в Бельгии никак не назовешь жирным котом. Обычная работа с зарплатой раз в месяц и очерченная область полномочий. Нет повода смотреть на просителя с прищуром, давая понять, что проблема решается двояко в зависимости от его щедрости. Законы по-иезуитски выверены и учитывают разные ситуации. Простора для чиновничьего «творчества» почти нет. В Бельгии, как и в соседних Франции, Германии, Голландии, муниципалитет — это местное самоуправление, а его возглавляет выборный глава — от Брюсселя или Антверпена до

малой деревни. Граждане следят за его работой и за расходами. Налогоплательщики не хотят платить больше, чем положено. Муниципальный чиновник получает в месяц от полутора до трех тысяч евро, что ставит его на один уровень со средним инженером. До недавнего времени важным считалось получить льготы: служебный автомобиль, проездные на транспорт, ресторанные чеки на обед, чек на отпуск, страховка на госпитализацию в отдельной палате... Они освобождались от налогов. Но с прошлого года эти выплаты включены в общую сумму доходов, с которой надо платить налог.

Новые известия, 22.05.2008.

В Бельгии льготы чиновников облагаются налогом. Александр Минеев. Брюссель. <http://www.newizv.ru:80/print/90481>

Несмотря на организационные сложности и законодательные ограничения, местное сообщество имеет возможность проведения эффективной кадровой политики, для этого необходимо подумать об основных принципах такой политики и создать действующий механизм их реализации.

11.10. Ограничения метода.

Честность и эффективность: поиск баланса

Работая над программой противодействия коррупции, следует помнить, что ограничение возможностей для издоимства часто обеспечивается за счет эффективности других функций общественного организма, что создание ограничительных механизмов имеет обратную сторону: излишняя зарегулированность может быть вредной и даже опасной: «...Отсутствие критериев, которые могли бы безусловным образом подтвердить успех или неудачу при исполнении служебных обязанностей, создает неразрешимые проблемы. Это убивает амбиции, уничтожает инициативу и стимулы делать больше необходимого минимума. Это заставляет бюрократа следить за инструкциями, а не за материальным и реальным успехом», «Обязанности бюрократа — делать то, что ему велют правила и предписания. Его свобода действовать в соответствии с собственными убеждениями ограничена»*.

* Л. фон Мизес. Бюрократия. С. 86, 69.

Опыт подсказывает, что, как и любое человеческое изобретение, бюрократия имеет свои плюсы и минусы. Бюрократический аппарат Америки развивался в благоприятных условиях: здоровое общество, широкодоступное образование, уважение к личности, справедливая оплата труда. Как результат — сегодня открытая коррупция практически не встречается среди американской бюрократии.

Но в Америке вы сталкиваетесь с другой проблемой: с мелочным педантизмом в исполнении правил и установок, за которым порой забывается благородная и возвышенная цель, которой призваны служить эти правила.

*В. Познер, Б. Кан, И. Ургант. Одноэтажная Америка.
М.: Зебра-Е, 2008. С. 312*

Построение эффективных институтов регулирования и контроля — трудоемкий процесс, который требует корректировки и осмотристельности в ходе своего развития и должен учитывать конкретные нужды муниципального образования, а не делаться под копирку в ходе политической кампании.

За постоянный анализ правил и нормативов, непрерывный процесс обучения чиновников и создание информационных потоков для обеспечения прозрачности ответственность несут депутаты представительного органа, неразумно возлагать эту работу на чиновников.

Для решения трудной задачи обеспечения одновременно и честности и эффективности местных чиновников необходимо объединить в одних руках функции усовершенствования деятельности муниципальных служащих и антикоррупционные шаги в части регламентации деятельности муниципальных служащих. Для этого желательно создать специальный орган, который по результатам мониторинга коррупциогенных зон даст взвешенные рекомендации по изменению местной нормативной базы, этот же орган в небольшом муниципалитете может взять на себя функции кадровой комиссии, описанной выше. Таким органом может быть депутатская комиссия или специальная экспертная группа (3–5 человек), полномочия и порядок создания которой желательно зафиксировать в уставе муниципального образования. Целесообразно привлечь к этой работе (на неосвобожденной основе) специалистов, в чьи профессиональные обязанности входит задача «разбираться в

людях». Психолог, учитель, писатель, священник, сотрудник кадровой службы крупного предприятия («эйчар», как они себя называют), специалист по управлению, социолог — все они могут, посвятив некоторое время этой проблеме, создать эффективную систему привлечения специалистов и мотивации персонала.

12. Иммунитет

Наиболее сложный, но и наиболее надежный способ справиться с коррупцией — стремиться создать условия неприятия ее на индивидуальном и общественном уровнях. Общественный иммунитет к коррупции — это способность местного сообщества создавать ей новые механизмы противодействия и оперативно адаптировать к изменившимся условиям уже существующие, что зависит исключительно от степени развития общественных институтов. Индивидуальный иммунитет — способность каждого человека противостоять соблазну (не брать взятки) и противостоять вымогательству (не давать и тем более не предлагать взятки) определяется особенностями местной культуры и традициями, отношением граждан к проявлению коррупции в повседневной жизни. Условно к этой же группе можно отнести и методы уменьшения зоны ответственности муниципалитета, при которых одновременно уменьшается и сфера влияния чиновников.

Мы не можем полагаться только на наказание. Наказание эффективно только какое-то время, но оно не затрагивает корней коррупции, поэтому нам необходимо расширять превентивные меры по предупреждению коррупции.

Янь Цюньли, представитель Центральной комиссии ЦК КПК по проверке дисциплины. “Российская газета” № 4602, 1.03.2008

12.1. Создавать обратные связи

Коррупция — один из видов деформации системы местного самоуправления. Как бы совершенна не была система, в процессе жизнедеятельности происходит изнашивание ее час-

тей («шестеренки стираются»), начинается ее внутренняя деформация. Из теории систем известно, что надежность системы, ее устойчивость к деформациям зависит от наличия элементов обратной связи. Для ремонта системы не потребуется внешнее вмешательство, если система саморегулируемая. Хороший (эффективный) механизм обратной связи должен обеспечить выявление проблемы, ее анализ и необходимое изменение системы.

За тысячелетия существования института местного самоуправления (этот институт более древний, чем государство) созданы элементы обратной связи разной степени эффективности:

- *Механизмы прямой демократии:* выборы/отзыв органов местного самоуправления, референдум, сход. Известны примеры, когда общественный антикоррупционный комитет инициирует проведение схода, который остается единственной возможностью оперативно перестроить систему в случае, когда коррупция пронизала всю систему управления. Референдум может использоваться для принятия поправок в Устав муниципального образования, связанных с созданием антикоррупционных органов. Выборы — самый простой и эффективный способ корректировки деформированной системы, в ходе избирательной кампании кандидаты дают предложения по механизмам корректировки, разумные предложения поддерживаются избирателями (при этом важно обеспечить неподкупность избирательных комиссий и беспристрастность избирательного процесса).
- *Органы местного самоуправления.* Основная нагрузка по созданию антикоррупционных механизмов ложится на представительный орган, большим антикоррупционным потенциалом обладают также контрольные органы (счетная палата, аудитор, казначей и др.). Другие органы могут (и должны) создаваться с целью усложнения процедуры принятия важных решений («неограниченная власть неизбежно порождает коррупцию»), контроля за действием бюрократов и уменьшения сферы их влияния (отраслевые комиссии, наблюдательные советы, экспертные группы), ведения антикоррупционной политики.

- *Механизмы гражданского участия в делах местного самоуправления*: общественные слушания, собрания и конференции жителей, обращения граждан, правотворческая инициатива. Перечисленные механизмы не только способствуют прозрачности действий чиновников, но и дают возможность реализовать некоторые антикоррупционные мероприятия.
- *Суборганы местного самоуправления* (органы, получающие свои права и легитимность от выборных органов местного самоуправления): территориальное общественное самоуправление, общественная экспертиза, бюджетные комитеты. Специализированные органы, созданные по территориальному или ведомственному принципу могут обеспечить высокий уровень прозрачности бюрократических дел в рамках своей сферы деятельности.
- *Система информирования граждан и учета общественного мнения*: отчеты депутатов и главы администрации, ежегодное послание главы города, опросы граждан по поводу планов реконструкции и строительства. Местными нормативными актами должны быть созданы механизмы информирования граждан о разных аспектах жизни муниципального образования, включая вопросы стратегического развития, что уменьшит возможность коррупции при распределении муниципальных ресурсов.
- *Местные средства массовой информации*. Свобода слова способствует не только выявлению проблем, связанных с коррупцией, но и созданию механизмов противодействия.

Большая часть механизмов обратной связи имеет общее назначение, они призваны регулировать систему в случае ее деформации вообще, в том числе в случае коррупционной деформации, но могут быть созданы и специальные антикоррупционные органы, о которых уже шла речь выше.

Как видно из приведенного перечня, система местного самоуправления устроена сложно, но устойчивая система не может быть простой. Специалисты по вопросам организации местного самоуправления утверждают: муниципалитеты в странах с давними демократическими традициями устроены более сложно, чем российские муниципалитеты. Аналогичные примеры можно найти в истории, например органы местного са-

моуправления Венеции в начале XVI века насчитывали около 800 административных выборных должностей (выборные магистратуры, казначеи, прокураторы собора Сан-Марко, адвокаты Коммуны), и это не считая дожа и депутатов представительных органов (Совета шести, Верховного суда, Сената, Совета сорока, Большого Совета).

Особое внимание необходимо уделить важному общественному институту — средствам массовой информации. Известно, что независимые средства массовой информации могут стать эффективным механизмом борьбы с коррупцией, особенно в сложных случаях. Примеры активной антикоррупционной позиции СМИ можно найти в разных странах, в том числе в экономически продвинутой Америке: «Конечно, суды, законы и полиция сыграли свою роль, но первое место в борьбе за сокращение коррупции в Соединенных Штатах принадлежит независимым средствам массовой информации и здоровой партийной системе»*. Местным политикам так же нелегко примириться с мыслью о том, что они должны позволить существование газет, в которых о них может быть напечатана нелицеприятная информация, как и федеральным. Но общественная необходимость в существовании независимых СМИ настолько велика, что в демократических странах политики вынуждены их терпеть: «Силе общественного мнения невозможно сопротивляться, когда позволено свободно его выражать. Следует мириться с порождаемыми им волнениями. Они необходимы, чтобы воды оставались чистыми», — говорил в 1823 году Т. Джефферсон, президент-философ, один из отцов-основателей американской демократической системы, превративший философскую концепцию демократии в способ и стиль жизни своей страны.

«Если муниципальная власть вместо того, чтобы бороться с проблемами, будет преследовать тех, кто о них говорит, то ничего хорошего жителям этого города ждать не следует», — так год назад секретарь союза журналистов Дмитрий Полянин прокомментировал конфликты, возникающие на территории Свердлов-

* А. Ослунд, С. Холмс, Э. Качинс и др. Американско-российские отношения: программа обновления. М.: Интердиалект+, 2001.
<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/48570.htm>

ской области между муниципальными властями и журналистами. Очередной судебный процесс в Нижнем Тагиле, начатый муниципальными чиновниками против журналистов газеты «Тагилка», подтолкнул журналистскую корпорацию к совместным действиям против местной коррупции. В минувшую пятницу Полянин обратился к журналистам региона с призывом помочь нижнетагильским коллегам и обнародовать информацию, которая блокируется властями города. Последний вопиющий случай цензуры был зафиксирован Союзом журналистов 11 апреля. Во время подготовки субботнего номера газеты «Тагильский рабочий» из уже сверстанной полосы был изъят материал о возбуждении уголовного дела в отношении начальника управления жилищной политики администрации Нижнего Тагила. Дежурный редактор этого выпуска газеты, занимавший в пятницу должность заведующего общественно-политическим отделом, вчера неожиданно для журналистов получил повышение. Начальник Управления информации администрации Нижнего Тагила С., прибывший в редакцию, зачитал приказ о его назначении первым заместителем муниципального учреждения «Нижнетагильская информационная компания “Тагил-пресс”» (издателя газеты «Тагильский рабочий»). Примечательно, что господин С. сам является фигурантом громкого коррупционного скандала в Нижнем Тагиле, о котором подробно написала газета «Московский комсомолец». Большинство СМИ Екатеринбурга откликнулось на призыв Союза журналистов об обнародовании информации. Запрещенные в Нижнем Тагиле публикации появились в газетах, Интернете и радиоэфире, стали поводом для новых материалов.

estv.ru 16.04.2008

Вызывает большое беспокойство явное несоответствие муниципальных средств массовой информации той роли, которая предполагается для них в общественной системе. Особое внимание следует уделить печатной прессе, поскольку для противодействия коррупции и настройки системы местного самоуправления требуется подготовка и обсуждение серьезных аналитических материалов, которые вряд ли могут быть представлены в телевизионном или радиоформате, а роль интернет-изданий пока еще невелика, особенно в сельских муниципальных образованиях. Главная проблема муниципальных СМИ — сильнейшая ангажированность. Угроза незави-

симости исходит от неуклюжих действий их собственников, от властей (муниципальных или региональных) и, как ни странно, от самих журналистов, которые стараются уходить от острых тем, вполне довольствуясь рекламными доходами и финансовой подпиткой со стороны властей.

Обеспечение независимости СМИ непростая задача. В этой связи особые возможности по противодействию коррупции имеют общественно-правовые издания, независимость которых обеспечивается за счет руководящей роли авторитетного наблюдательного совета, соблюдения кодекса журналистской этики и независимой системы финансирования.

Наблюдательный совет местного общественно-правового издания должен утверждаться представительным органом; квоты на выдвижение кандидатур в совет могут быть распределены между общественными организациями, бизнес-ассоциациями и журналистскими союзами. Полномочия совета должны включать утверждение устава издания и этического кодекса журналиста, назначение главного редактора, принятие годового бюджета, определение миссии издания, текущий контроль за деятельностью редакции, рассмотрение споров по вопросу нарушения этического кодекса. Финансирование общественно-правового СМИ может осуществляться за счет бюджета (в недотационных муниципалитетах) либо за счет подписки читателей. Второй вариант предполагает определяющее участие подписчиков в формировании наблюдательного совета. Отдельные механизмы, используемые общественно-правовыми изданиями, могут быть применены в изданиях любой формы собственности.

Таким образом, авторы муниципальной программы противодействия коррупции должны обеспечить внесение проблемы коррупции в повестку дня уже существующих социальных институтов общего назначения, возможно при этом придется заняться их «ремонт», если институты реально не работают, носят декоративный характер. При необходимости придется создавать новые, специализированные, механизмы. Например, в большом городе имеет смысл изучить вопрос о создании газеты, специализирующейся на антикоррупционных расследованиях (около 7% опрошенных готовы подписаться на такое издание).

Почти в любом муниципалитете имеет смысл создать специальный антикоррупционный орган, ставящий задачи и обеспечивающий контроль за ходом реализации программы противодействия коррупции. Это может быть депутатская комиссия, или специальная комиссия из авторитетных граждан при представительном органе, или же комиссия при главе местного самоуправления; члены такой комиссии, конечно же, должны работать на общественных началах. В некоторых зарубежных муниципалитетах действуют выборные уполномоченные, отвечающие за противодействие коррупции. Например, в 90-х годах японскими исследователями предлагалось ввести на местном уровне институт независимого омбудсмена для контроля за чиновниками в интересах подавления коррупции, ставшей к тому времени большой проблемой для страны*. Не так давно идею об учреждении поста регионального уполномоченного по вопросам противодействия коррупции высказал губернатор Ульяновской области.

К сожалению, среди российских граждан доминирует идея «невмешательства» в сложные вопросы организации политических институтов. И дело отнюдь не в том, что граждане доверяют власти, скорее это еще одна плохая традиция — традиция патернализма, имеющая свои исторические корни. Тем не менее нужно осознать, что создание реальных механизмов обратной связи в системе местного самоуправления, способных обеспечить оперативную настройку (очистку) системы в случае коррупционной деформации, дело самого местного сообщества, жителей конкретного муниципалитета.

Некоторые сторонники теории «невмешательства» обосновывают свою позицию так: «Общество есть саморегулируемая система, все наладится само собой». Социологи доказали, что это не так. Во-первых, процесс становления общественных институтов очень долгий, во-вторых, нет заранее гарантированной предопределенности положительного исторического развития. Если не предпринимать осознанных усилий по выращиванию социальных институтов, общество де-

* См.: Н. Морозов, Р.И. Михеев. Коррупция в современной Японии и методы борьбы с ней. // *Закон. Журнал для прокуроров и следователей*, Ассоциация юристов Приморья. <http://law.vl.ru/>

градирует, эта картина ярко и жутковато изображена в «Повелителе мух» У. Голдинга.

Само по себе ничего не наладится, под лежащий камень вода не течет. Философ и историк К. Поппер сформулировал эту мысль так: «Прогрессировать — значит двигаться к некоей цели, которая существует для нас как для человеческих существ. Для “истории” это невозможно. Прогрессировать можем только мы, человеческие индивидуумы, и мы можем делать это, защищая и усиливая те демократические институты, от которых зависит свобода, а вместе с тем и прогресс. Мы достигнем в этом больших успехов, если глубже осознаем тот факт, что прогресс зависит от нас, от нашей бдительности, от наших усилий, от ясности нашей концепции относительно наших целей и реалистического выбора таких целей»*. «Если желаешь, чтобы мир изменился, сам стань этим изменением», — учил Махатма Ганди.

Важную роль в развитии общественных институтов играет общая процедура планирования развития муниципалитета. Правильная организация процесса муниципального стратегического планирования может иметь и непосредственное значение для противодействия коррупции, поскольку создание совместного видения будущего заинтересованными представителями бизнеса и местного сообщества помогает спланировать необходимую бизнесу инфраструктуру и определить «правила игры», связанные со строительством любых новых объектов.

Выработка общественного иммунитета к коррупции невозможна, если общество не уделит достаточного внимания проблеме коррупции в политической системе.

«Черное» и «серое» финансирование местных отделений политических партий, муниципальные депутаты, берущие взятки, и депутаты, дающие взятки, подкуп избирательных комиссий, продажа журналистами компрометирующего материала вместо его публикации — эти факты стали обыденным явлением в жизни городов, а в последнее время все чаще встречаются и в небольших муниципальных образованиях.

* К. Поппер. Открытое общество и его враги. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992.

http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Popp/25.php

Муниципальная программа противодействия коррупции могла бы включить мероприятия, стимулирующие открытость местных партийных отделений. В первую очередь речь идет о системе партийного финансирования. Малоизвестно, что среди осужденных депутатов Тверской городской думы были такие, кто брал конверт с деньгами, считая, что это ежемесячная сумма, выделяемая фракцией «на работу с избирателями». Удивительное совпадение: вопросы, рассматриваемые фракцией (а это была крупнейшая фракция во главе с председателем думы), касались как раз тех организаций, которые участвовали в финансировании фракции. Если добавить к этой картине распространенное в российской партийной системе правило о солидарном голосовании членов фракции (ты можешь спорить на заседании фракции, но если решение принято, обязан поддержать его на заседании представительного органа), то становится очевидно: вероятность угодить за решетку есть почти у любого местного депутата, поскольку почти все партийные отделения разных российских партий финансируются «черным налом». Не случайно после уже упоминавшегося процесса в Твери на нарах оказались известные в городе люди: депутат областного законодательного собрания (успел избраться до суда), награжденный медалью «Защитник свободной России»; председатель Фонда социальной реабилитации детей из малообеспеченных семей и сирот; представитель некоммерческого партнерства «Приоритет», объединяющего владельцев маршрутных такси; профессор кафедры информационных систем Тверского государственного технического университета; заведующий отделением городской клинической больницы; главный врач этой же больницы; руководитель банка; представитель Тверского регионального общественного движения «Родители за будущее детей»; главный акушер-гинеколог области; профессор Тверской медицинской академии.

Внедрение новых стандартов организации партийной работы — дело трудное, и при этом вряд ли стоит ждать инициативы от самих партийцев. Трудно убедить партийных функционеров, привыкших к хорошим зарплатам, предпринимателей, привыкших не скупиться на спонсорство и знающих, что «все окупится», политтехнологов, журналистов и консультантов, привыкших «заколачивать бабки» на выборах, и даже из-

бирателей, привыкших к выборным подачкам, в том, что партия должна быть дешевой (в прямом смысле слова), что политика — не способ заработать денег, а способ их потратить.

Один из кандидатов на должность мэра мне говорил, что готов потратить 6–7 миллионов на выборы. Понятное дело, если вложил деньги — надо их отбить. Еще перед выборами кандидат «закключает» фьючерсную сделку на будущие государственные и муниципальные контракты. Откат на выделяемые суммы для регионов — от 5 до 20%.

Для сравнения: мэр немецкого города Эмдон, побратима Архангельска, имел в кармане тысячу евро перед своим избранием, там, соответственно, и уровень коррупции совершенно иной. Я так и не смог ему объяснить, почему у нас на избрание тратятся миллионы.

*А. Донской, мэр Архангельска (2004–2007).
Новая газета, 24.03.2008*

Научиться требовать от местных партийных отделений выработать программы и механизмы их реализации, готовить талантливые кадры, а не заниматься пиар-акциями и раздачей подарков за счет бюджетных средств — вот задача квалифицированных избирателей и местной элиты.

К сожалению, многим приходится объяснять, что расходы в период выборов и расходы на содержание партийного аппарата косвенно лягут на плечи избирателей, сложным (или не очень сложным) образом возместятся партийным спонсорам за счет бюджета.

Если говорить о высоких для малого бизнеса ставках кредитов, то банки вынуждены покрывать таким образом риски малого бизнеса при прохождении административных барьеров... Доля «теневого» малого бизнеса, доля взяток в доходах чиновников и доля неучтенного «нала» в предвыборных компаниях — кореллирующие между собой цифры.

*В. Высоков, председатель совета директоров банка «Центр-инвест».
Альянс-медиа, 26.03.08*

Но еще более опасная, чем партийная жизнь «на широкую ногу», проблема — участие политиков в коррупционных скандалах.

В журналистских комментариях можно часто встретить нелестные высказывания в адрес депутатов, замешанных в коррупционных преступлениях и призывы к жестким наказаниям: «Народные избранники получают за тяжкие преступления штрафы, в лучшем случае — условное наказание, хотя санкции вменяемых им статей предполагают и реальные, причем не маленькие сроки. Кому-кому, а уж им в силу статуса стоило бы держать ответ по всей строгости закона. Между тем фактическая безнаказанность явно создает предпосылки для криминализации в их среде. Вообще, неплохо было бы посадить пару-тройку народных избранников, для которых статус депутата стал не более чем еще одной возможностью воровства. Чтобы другим неповадно было»*. Тем не менее особо пристрастного отношения судов к депутатам пока не замечено, как уже отмечалось выше, в разных регионах существует разная практика наказаний, это верно и в отношении депутатов.

В Новгородской области вступил в законную силу обвинительный приговор в отношении депутата сельского поселения К. за совершение должностных преступлений, сообщает сегодня Генпрокуратура РФ. Она признана виновной в получении взятки в крупном размере, в злоупотреблении должностными полномочиями и в служебном подлоге.

Судом установлено, что К. являясь лесничим Лезненского лесничества государственного учреждения «Чудовский лесхоз», весной 2007 года в ходе освидетельствования делянок, арендованных одним из предпринимателей, выявила грубые нарушения земельного законодательства, после чего она составила акты освидетельствования мест рубок с указанием в них неустоек за допущенные нарушения на сумму более 700 тыс. рублей.

Затем она предложила предпринимателю скрыть выявленные нарушения. Получив его согласие, она внесла в акты освидетельствования мест рубок заведомо ложные сведения, указав незначительные суммы неустоек. Стоимость своих услуг К. оценила в 200 тыс. рублей.

Депутат была задержана с поличным при получении денег.

* А. Шептицкий. Когда будут сажать депутатов? // *Время и деньги*, 19.03.2008.

Суд приговорил К. к 7 годам 1 месяцу лишения свободы условно с испытательным сроком 4 года. Кроме того, суд лишил ее права занимать должности, связанные с организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями в государственных и муниципальных учреждениях в течение 3 лет.

ИА Агентство Бизнес Новостей, 4.05.2008

Депутат, не берущий взятки, но дающий их — тоже не пример для подражания (а от депутата мы ждем именно примерного поведения!). Несомненно, что со временем на местном уровне большая часть депутатов будут партийными (речь не идет о партийных списках, достаточно партийного выдвижения, но, конечно, необходимо наличие больше чем одной партии, одна партия — все равно что ни одной, в ней смысла нет). Можно надеяться, что местные партийные организации смогут организовать эффективный отбор кадров и их учебу, неся ответственность за ошибки и «проколы», допущенные их выдвиженцами.

Учитывая, насколько важна для построения некоррупцированной муниципальной администрации честная и некоррупцированная политическая система, необходимо очень серьезно относиться к процессу организации выборов. Основные направления противодействия коррупции в избирательной сфере: стимулирование гражданской активности при создании участковых избирательных комиссий; обеспечение максимальной открытости и возможностей для контроля в ходе избирательного процесса; формальное и неформальное ограничение «репрессивных» возможностей избирательных комиссий (ответственные лица избирательных комиссий чаще всего вымогают взятки за регистрацию или «снятие» кандидата при наличии некоторых формальных нарушений или, наоборот, за «нерегистрацию» или снятие неугодных кандидатов); жесткое (!) наказание выявленных нарушений.

Японские законодатели, учитывая высокую общественную опасность коррупционных преступлений, связанных с выборами, предлагают строго наказывать за такие преступления: аннулировать избрание депутатов, пожизненно запрещать выдвижение в качестве кандидатов, наказывать причастных лиц из избиратель-

ной команды, перевести финансирование избирательных кампаний полностью за счет общественных средств.

Н. Морозов, Р. Михеев. Коррупция в современной Японии и методы борьбы с ней. // Закон. Журнал для прокуроров и следователей, Ассоциация юристов Приморья. <http://law.vl.ru/>

12.2. Восстановить нормы морали

Задача привить гражданам индивидуальный иммунитет к коррупции — самая сложная из обсуждаемых нами. Лишь небольшая часть людей имеет такой иммунитет, по данным социологических исследований, около 4% граждан не дают взятки принципиально. Можно назвать их «гражданственными людьми», которые предпочитают общественные выгоды (а значит, и свои личные долгосрочные интересы) краткосрочным личным выгодам.

К сожалению, у многих граждан нет жесткой установки на отрицание коррупционного поведения. В подтверждение этой мысли можно привести условные отговорки, данные респондентами при ответе на вопрос, «как вы поступите, если вам предложат обойти очередь за взятку?»: «в зависимости от важности решаемого вопроса», «соглашусь, если очередь очень большая», «соглашусь, если я буду спешить», «посоветуюсь с мужем».

Создание иммунитета к коррупции означает решение нетривиальной задачи — построение такой культуры общественных отношений, которая не допускает мысли о взятках и воровстве бюджетных средств. «Добродетель состоит не в том, чтобы удержаться от порока, а в том, чтобы не стремиться к нему», — четко сформулировал эту идею Бернард Шоу.

Чтобы мысль о взятках никому «и в голову не приходила», необходимо предусмотреть мероприятия корректирующего характера, позволяющие изменить установку на коррупцию, имеющуюся в мозгах большинства взрослых граждан, и воспитательные мероприятия, направленные на формирование антикоррупционных взглядов у молодежи. Выработывая шаги и конкретные меры, мы должны опираться на данные исследовательского характера, описывающие особенности коррупционного менталитета и источники коррупционного поведе-

ния. Таких исследований в нашей стране пока немного, видимо наработка методик и практических рекомендаций будет проводиться в ходе реализации программ противодействия коррупции, что потребует широкого информационного обмена между инициативными группами.

Взятка представляет собой любопытный предмет для психологического анализа. Мы обследовали по определенной процедуре три группы людей, принадлежащих к различным социальным стратам. Выяснилось, что понятия «взятка» и «блат» оцениваются практически нейтрально: никакого выраженного негативного отношения к ним не выявлено. Это нормальные, весьма распространенные явления, которые не заслуживают осуждения, да и никаких других сильных эмоций. «Взятка» и «блат» четко понимаются как результат активной и успешной, но отчасти сомнительной деятельности. Этот активный и результативный момент выражен очень заметно. С точки зрения опрошенных нами, взятка — это результат большого и трудного дела, а не случайный подарок, «упавший с неба». Взятка знак определенного положения и статуса. За «красивые глаза» взяток не дают — вот абсолютно прозрачное резюме полученного результата.

Очень любопытна оценка понятия «взяточник». Во всех группах оно оценивается слабо отрицательно, что свидетельствует о весьма снисходительном отношении к названной фигуре. Человек, который набивает себе карманы за счет взяток, не является общественным пугалом. Это отчасти негативный, но абсолютно нормальный элемент современной жизни. Характерно, что хуже всего к «взяточнику» относятся студенты, а спокойнее всего — государственные чиновники. «Взяточник» — очень активная и успешная фигура. По своей успешности он опережает все остальные персональные понятия («я сам», «чиновник», «человек, который умеет жить»). Получается, что именно эта фигура и представляет собой в сознании обследованных реального деятеля в современной ситуации.

Станным образом получается, что человек, берущий взятки, лучше просто чиновника. По-видимому, поведение «взяточника» понятнее: он активнее, и его деятельность дает явные результаты. Своими действиями он оправдывает ожидания людей: понятно, чего он ждет, и что нужно делать. Мотивы его поведения более близки опрошенным. Просто чиновник представляется фигурой

более загадочной и неопределенной. Все это и делает «взяточника» более симпатичной фигурой.

Все испытуемые чувствуют себя отделенными от взятки и всего, что с ней связано, но именно в силу своей пассивности. Грубо говоря, они оценивают свои личные усилия недостаточными, чтобы им за них давали взятки.

По-видимому, мы можем говорить о глубоко противоречивом отношении наших современников к обсуждаемым явлениям. С одной стороны, «взятка» и «блат» — психологически весьма желательны. Об этом свидетельствует полное отсутствие негативных оценок по их поводу. Положение понятия «я сам» обнаруживает явную зависть к взяточнику, который активен и более успешен в жизни и имеет то, чего я сам лишен. При этом ни в одной из групп не обнаружено ценностных или моральных обстоятельств, которые запрещали бы брать взятки или пользоваться блатом.

С другой стороны, в сознании наших испытуемых взяточничество несет на себе отпечаток сомнительного и даже грязного занятия. Здесь, безусловно, играет свою роль широкое публичное осуждение взятки, которое в нашей стране имеет длинную историю. Таким образом, отношение обследованных к взятке хорошо описывается русской поговоркой: «И хочется, и колется, и мама не велит».

Резюмируя, можно отметить, что традиционная негативная оценка взяточничества и блата, имеющая место в средствах массовой информации, в выступлениях политических деятелей и т.д., является чисто декларативной. С точки зрения обследованных, это совсем не тот предмет, который требует осуждения. Взяточник — реальная часть жизни; взятка и блат — трудные результаты активной деятельности (активной жизненной позиции, как сказали бы еще несколько лет назад), которые в силу этого ценны и, конечно, доступны далеко не всем.

В.Ф. Спиридонов. Мифология взятки (блат и взятка глазами современного российского общества). // Психологическая газета: Мы и Мир, № 3 [14], 1998

В целях оценки ментальных установок в массовом сознании стоит изучить упоминание темы взяток в современной популярной литературе и народном творчестве. Пример — определение подсознательного смысла слова «взятка» в современном соннике: «Если Вам приснилось, что Вам дают взятку, то

наяву Вы испытываете финансовые затруднения. Если во сне Вы сами даете взятку, то в реальной жизни Вам повезет, и Вы получите крупную сумму денег там, где Вы и не ожидали. Попасться на получении взятки — к успеху в делах».

Для сравнения приведем толкование аналогичного сна в переводном соннике Миллера: «Получать во сне взятку — наяву совершить безнравственный поступок с весьма печальными для вас же последствиями. Давать взятки — знак малодушия, заискивая перед кем-то в реальной жизни, вы не получите желаемого, а только ухудшите свое положение».

Ярким показателем существования в обществе разных моделей восприятия коррупции является народное творчество: анекдоты и афоризмы.

Очень много в последние 10-15 лет появилось анекдотов одновременно смешных и грустных, типа «У нас чиновники взяток не берут. Они взятки хватают».

Мужик приходит на прием к врачу-психиатру.

— Доктор, душа болит. Сильно болит. Страну разворовывают, повальная коррупция, а правды без взятки не добьешься. Скажите, доктор, что же будет с Родиной и с нами?

Врач достает бутылку спирта из стеклянного шкафчика, наливает стакан:

— Пейте.

Мужик выпил.

— Ну что, полегчало?

— Да, доктор.

— Ну вот, — сказал врач, выписывая рецепт, — по 200 граммов в день, после еды. И все как рукой снимет.

В начале очередного витка противодействия мздоимству кем-то из пользователей «анекдот.ру» была опубликована фраза: «В России началась реальная борьба с коррупцией». И уже вскоре в прессе и в Интернете стали появляться анекдоты на тему недостатков этой самой борьбы: «На тотализаторе открыли новую категорию: угадай, кого посадят», «комиссия по борьбе с коррупцией разослала депутатам эсэмэску с отчетом о проделанной работе» (у этой шутки есть автор — В. Шендерович).

После скандала с депутатами Тверской городской думы местные предприниматели привезли в Тверь партию специальных за-

жигалок. В них вмонтирован фонарик, позволяющий просвечивать банкноты и определять, помечены деньги специальным составом или нет. Такие зажигалки станут лучшим подарком для любого чиновника и депутата. Предприниматели надеются, что партия этого товара будет распродана еще до Нового года.

Караван +Я, 29.08.2007

Специалисты по коммуникационным технологиям и вопросам массмедиа утверждают, что информационная среда не столько отражает имеющиеся в обществе представления, сколько активно их формирует. При этом высказываемые различными авторами гипотезы о социально-культурных и психологических причинах, обуславливающих коррупционное поведение, сводятся, как правило, к двум подходам, которые условно можно назвать «западным» и «восточным». Условно, потому что западный подход относится и к восточным — в смысле географии — странам, а восточный имеет множество проявлений на разных континентах, причем оба вида коррупции могут существовать в рамках одного общества.

В основе «западного» подхода лежит идея Э. Дюркгейма в интерпретации Р. Мертона о конфликте цели и средств ее достижения, когда коррупция понимается как разновидность социального поведения, формируемого под давлением общества и ведущего к нарушению норм, установленных самим обществом. «Социальная система задает культурные цели, к которым стремятся индивиды, а также устанавливает средства для достижения этих целей — институционализированные нормы. Но социальная система заставляет добиваться высоких доходов или общественного признания также и тех, чьи возможности — в силу отсутствия необходимых навыков, образования, коммуникаций, капитала — оказываются ограниченными... Следовательно, многие из тех, кто осознает свою ограниченность в этой гонке, отвергнут общие правила игры и попытаются добиться успеха недозволенными методами... Из теории Мертона следует, что культурам, которые ориентируются на экономический успех, но при этом игнорируют принцип равенства возможностей, присущ более высокий уровень коррупции»*.

* С.М. Липсет, Г.С. Ленц. Коррупция, культура и рынки. В сб. «Культура имеет значение». М.: МШПИ, 2002. С. 154.

Этот вывод подтверждается многочисленными исследованиями, в том числе рейтингами Транспаренси интернейшнл, верхние строчки в которых (низкий уровень коррупции) давно и прочно удерживают скандинавские страны. «Скандинавский феномен порождается особыми взаимоотношениями между мотивацией успеха и структурно-дифференцированным доступом к социальным возможностям. Ориентация на достижения тесно, но негативно коррелирует со среднедушевым доходом. Чем богаче страна, тем меньше проявляет себя культурная нацеленность на успех»*.

Конфликт целей и возможностей, не регулируемый обществом, приводит к резкому росту числа коррупционных преступлений; особенно заметен этот конфликт в странах, где резко меняются культурные ценности (экономические различия играют меньшую роль), в том числе и в Российской Федерации.

Исследования показывают, что люди (большой частью молодежь) заражаются стереотипами «легкой жизни». Около 40% молодых людей одобрительно относятся к стремлению «делать деньги» любой ценой, даже в обход закона, а более 60% согласны, что сегодня нет нечестных способов зарабатывать деньги, есть только легкие и трудные их пути. Социальное поведение людей все более и более определяется не моральными критериями, а сиюминутными обстоятельствами материальной выгоды. Рыночная идеология в ее извращенной форме «купи-продай» активно внедряется в массовое сознание. Так, около половины опрошиваемого населения безоговорочно согласны с тезисом, что на «рынке нашего отечества все продается и покупается».

*Ю.Н. Мазеев, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России.
Материалы Научно-практической конференции «Социология коррупции»
20.03.2003 года, http://www.transparency.org.ru/CENTER/c_book.asp*

Проблема коррупции напрямую связана с базовым для рыночной экономики понятием конкуренции. Равные возможности — один из принципов конкуренции, его нарушение рассматривается как несоблюдение «правил игры», позволяющее в ответ переступить через ограничения и восполь-

Там же. С. 156.

зоваться неконкурентными методами, вызвав цепную реакцию взаимного недоверия, разрушающего общественные институты.

Всякий предприниматель хочет продать свой продукт как можно дороже — конкуренция его раздражает, он старается ее обойти. Но политики тоже не хотят нормальной конкуренции и в политической жизни обеспечивают себе выигрыш, покупая голоса сторонников за деньги. Эти два момента и рожают систематическую коррупцию.

Антонио ди Пьетро, член Европарламента, бывший прокурор Милана, сыгравший одну из ключевых ролей в операции «Чистые руки».

Эксперт, № 3, 2004 г.

Второй подход («восточный») был сформулирован Э. Банфилдом, изучавшим сицилийскую и южно-итальянскую мафию. Исследователь доказал, что уровень коррупции зависит от прочности семейных ценностей, включающих выраженное чувство долга и личные обязательства лишь внутри семьи: «В обществе аморальной семейственности никто не станет заботиться об общественных интересах, не имея на то корыстных причин»*.

Некоторые исследователи, пытаясь развить идеи Банфилда, связали уровень коррупции со «шкалой семейственности», которая складывается из трех показателей: степени почитания родителей («родителей надо уважать и любить, несмотря на их недостатки»), процента людей, полагающих, что разводы недопустимы, и среднего количества детей на одну женщину. Была выявлена жесткая положительная связь между уровнем семейственности и местом страны в коррупционном рейтинге. На наш взгляд, тесная корреляция показателей семейственности с уровнем коррупции объясняется зависимостью обеих переменных от уровня доходов населения. То, что коррупция меньше в богатых странах, давно доказано и объясняется «западным» подходом: высокий среднедушевой доход свидетельствует об уровне доступности экономических ресурсов. Неоп-

* Edward C. Banfield «Moral Basis of a Backward Society». Free Press NY, 1967. С. 85.

равданный вывод о якобы зависимости коррупции от показателей семейственности является также следствием неверного понимания термина «семья», используемого Банфильдом. Семья по-сицилийски совсем не то, что семья по-европейски. Исследователи в этой связи употребляют термин «широкая семья», который почти совпадает с понятием «клан».

Еще одно направление, на котором традиция широкой семьи определяет специфику институциональной эволюции во многих неевропейских странах — ее роль в экономической и общественной жизни. Западные эталоны ориентированы на прозрачность, универсальность и обезличенность отношений. Само использование родственных связей — при поступлении на работу, выборе партнера по сделке — принято считать предосудительным, противоречащим этическим стандартам. Во многих неевропейских странах ситуация принципиально иная: здесь взаимопомощь в рамках широкой семьи опирается на историческую традицию, а отказ от семейной поддержки, нежелание поддержать родственника причисляются к нарушениям этики.

Е. Гайдар. Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 115

Проблема коррупции при «восточном» подходе — явление весьма сложное. В отличие от западного подхода, где рассматривается конфликт между личностью и обществом, здесь речь идет о конфликте различных социальных институтов: клана и общества. Отчасти этот конфликт вызван теми же причинами: отсутствием равных возможностей, которое компенсируется клановой поддержкой; в этом случае клан противодействует государству, с помощью взяток и взаимного покровительства пытается преодолеть его отчужденность. В истории есть много примеров, оправдывающих такое поведение (хотя бы потому, что зачастую сама государственная власть была родовым кланом, часто пришедшим извне). В принципе, клановые ценности — это те же общественные ценности, но разделяемые лишь в отношении «своих», близких. Когда-то общество выросло из клановых рамок, клановые ценности разделялись всем обществом (сначала это было местное, соседское сообщество, которое в городах не всегда было организовано по принципу родства). Однако сегодня клановые отношения скорее не реакция на внешнюю несправедли-

вость, а исторически обусловленное наследство, набор культурных и поведенческих традиций, противоречащих общепринятым нормам и правилам.

Обсуждаемая проблема весьма актуальна в многонациональной Российской Федерации, особенно ввиду усиления миграционных потоков. Муниципальные программы противодействия коррупции в этой части пересекаются с программами, реализующими местную миграционную политику, они могут включать методы выявления клановых «очагов», механизмы адаптации национальных групп, по разным причинам «неуютно себя чувствующих» (опять приходим к задаче обеспечить равные шансы), специальные антикоррупционные мероприятия в национальной среде. Пытаясь найти способы противодействия «восточной» коррупции, необходимо научиться разделять семейные и клановые ценности (это не одно и то же) и стараться обращаться к клановым авторитетам, используя их влияние для разъяснения потенциально-коррупционных ситуаций, вытекающих из конфликта клана и сообщества (и одновременно усиливающих этот конфликт).

Независимо от наличия мероприятий и программ, муниципальным руководителям важно помнить, что миграция увеличивает коррупционные риски, и, значит, им необходимо реагировать на этот вызов.

Противодействие коррупции может включать систему моральных поощрений и наказаний, которые могут иметь не меньшее влияние на ментальные установки в отношении коррупции, чем система уголовных, административных и дисциплинарных наказаний.

В царской России существовала так называемая гражданская казнь. Чиновника, уличенного в корысти, прилюдно выводили в парадном вицмундире к позорному столбу. Там зачитывался указ о лишении его чинов и званий, с мундира срывали эполеты и регалии, над его головой ломали шпагу. Это была дополнительная мера наказания, но очень эффективная.

А. Аникин, начальник управления Генпрокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Российская газета, № 4639, 16.04.2008

Особую актуальность меры морального воздействия имеют в сферах, где отмечается массовая коррупция, но где применяемые методы уголовного наказания воспринимаются обществом как чересчур жестокие и оттого применяются редко, да и то в «урезанном» виде (условные наказания). Например, следует ожидать эффекта от внедрения механизмов морального осуждения (возможно, в сочетании с дисциплинарными взысканиями) в среде медработников и педагогов. Одновременно органу, отвечающему за мотивацию сотрудников и кадровую политику, нелишне задуматься о способах морального поощрения работников, соблюдающих этические стандарты и являющихся в этом смысле примером. Книга благодарностей в организации, колонка благодарностей в местной газете, фотография на доске почета — эти и другие механизмы используются сегодня весьма формально и пока никак не связаны с идеей противодействия коррупции. Вовлечение широкого круга общественных организаций в процесс номинации и народное голосование для определения победителей, включение в список требуемых качеств антикоррупционных показателей (отсутствие очередей, упрощение процедур и уменьшение формальных требований к клиентам, «рационализаторские» предложения по увеличению прозрачности действий и др.) позволяют использовать положительную мотивацию сотрудников в целях общей корректировки морального климата не только среди чиновников, но и в муниципалитете в целом.

Отдельная тема: внедрение антикоррупционных норм и жизненных стандартов в среду молодежи. Имеющиеся сегодня наработки в этой области явно недостаточны, требуется немалая работа педагогов и профессиональных психологов по созданию учебных материалов, как специальных, так и «встраиваемых» в существующие учебные курсы по различным предметам. Материалы для старших школьников и студентов могут быть более рациональные, требующие рассуждений и осознаваемые в ролевых играх. Материалы для младших детей могут закреплять стандарты поведения на подсознательном уровне: сказка про принца (солдата, купца), перехитрившего чинушувзяточника (царского советника, кашея-вымогателя) или комикс про роботов, ворующих машинное масло с общественных складов. Все это воспринимаются с большим удовольствием,

чем предлагаемые сегодня морализаторские наставления о вреде взяток. Программа противодействия коррупции могла бы стимулировать разработку учебных и игровых материалов, питающих неприятие коррупции на глубинном уровне и внедрение образа «честным быть престижно и модно».

Сложнее научиться корректировать сложившиеся взгляды состоявшихся людей. Для этого необходимо в первую очередь дать ясное понимание проблемы: коррупция это не достоинство, не обязательный элемент общественной системы и даже не терпимый недостаток, а страшная болезнь, разрушающая общество. Сегодня такого понимания нет.

Исследователи считают, что «у людей отсутствует ясное и непротиворечивое представление о коррупции. Проблема коррупции трактовалась респондентами не только в правовых категориях, она была включена в общий контекст их представлений об отношениях власти и общества, о социальной справедливости, о социально-экономической ситуации. ...В общественном сознании существует два основных подхода к пониманию коррупции — “узкое” и “широкое”. “Узкое” понимание коррупции означает, что человек локализует область ее распространения (“высшие эшелоны” власти, определенное ведомство) либо при определении коррупции пользуется каким-то специфическим критерием: связь чиновника с криминалом, большие объемы расхищаемых средств. “Широкое” понимание коррупции включает, во-первых, представления о любом использовании государственными служащими служебного положения в личных целях и, во-вторых, представление о коррупции как заместителе неработающих законов в обществе, некоем компромиссном образовании, регулирующем всю жизнь общества. Таким образом, сторонники широкого подхода считают, что все общество опутано паутиной коррупции, тогда как приверженцы узкого подхода “помещают” коррупцию в далекие, недоступные простому человеку сферы»*.

Эту двойственность (чемоданы с деньгами — коррупция, а пятьсот рублей в карман чиновнику просто компенсация за ненормированный рабочий день), различные способы мо-

* Е.В. Антонюк, Т.Л. Алавидзе. Социальные представления о коррупции. <http://www.iet.ru/ru/socialnye-predstavleniya-o-korrupcii-2.html>

рального оправдания коррупции необходимо публично обсуждать, особенно доходчивы объяснения на примерах из судебной практики.

«Границы морального/аморального, законного/незаконного, осуждаемого/принимаемого в значительной мере размыты»*. Следовательно, задача программы — восстановить эти границы, помочь гражданам найти однозначные ответы на сложные вопросы, возникающие в реальной жизни: стоит ли чиновнику ходить на презентацию, устраиваемую фирмой-поставщиком? Можно ли сотруднице финансового комитета принимать дорогой подарок от директора муниципального предприятия, которому она согласовывает тарифы? А недорогой подарок — можно? Устроить ли на работу сына чиновника из соседнего отдела? Просить ли его об аналогичной услуге? Можно ли врачу принять подарок от больного? А учителю — от родителя? А тот же подарок — деньгами? Брать ли деньги на проведение избирательной кампании у малознамого предпринимателя? А у знакомого? А у коллеги по партии — руководителя фракции? И так далее, и так далее...

На реальных примерах (кейсах) в процессе обучения необходимо найти ответы на эти вопросы, выработать автоматические стереотипы (навыки) поведения в ситуациях, которые на первый взгляд не выглядят как коррупционные.

Иммунитет против коррупции предполагает не только навыки чиновника не брать взятки или граждан — не давать взятки, важно также научить граждан активному противодействию при вымогательстве взяток и к ситуациям, способствующим коррупции, сформировать общественную среду, поощряющую активные действия по устранению таких ситуаций. В числе задач, которые предстоит решить: научить чиновников и активных граждан противостоять давлению неправого большинства. Махатма Ганди говорил: «В вопросах совести закон большинства не действует». Быть нонконформистом нелегко, профессиональные психологи могут помочь освоить специальные методики, с помощью которых будет легче убедить большинство в своей правоте.

* Там же.

В Индии, где коррупция приобрела угрожающие масштабы, придумали новый способ борьбы со взяточничеством. Как пишет газета *The Times*, выпущена купюра нулевого достоинства с изображением Махатмы Ганди, наиболее почитаемого в стране лидера. Банкноты изготовлены специально для того, чтобы вручать их чиновникам, требующим взятку. Уже отпечатано 25 тыс. банкнот, которые распространяются в городе Ченнай.

Представители организации 5th Pillar, выступившей с инициативой напечатать столь необычные деньги, полагают, что использование «нулевой» банкноты позволит рядовым индийцам противостоять коррупции, не вступая при этом в прямую конфронтацию с представителями власти.

Президент 5th Pillar Виджай Ананд сообщил, что люди уже успешно используют «нулевую» банкноту. «Одного водителя остановил посреди ночи полицейский и намекнул, что отпустит его за вознаграждение. Водитель дал ему новую банкноту. Полицейский был шокирован, однако улыбнулся и отпустил его. Цель этой акции в том, чтобы научить людей говорить “нет” взяточнику», — рассказывает Ананд.

Авторы инициативы также заявляют, что внимательно проверили правовую сторону дела. «Нулевые» банкноты не могут рассматриваться в качестве фальшивых денег, поскольку копируют купюру только с одной стороны.

Взяточничество в Индии является нормой повседневной жизни, отмечает издание. Любые текущие вопросы, будь то получение телефонной линии или продление паспорта, решаются с помощью денег, данных тому или иному госслужащему. При этом вымогательство чаще всего сходит чиновникам с рук, поскольку граждане просто не знают своих прав. Для решения этой проблемы добровольцы из 5th Pillar открыли центры юридической помощи населению. Любой человек, который желает решить свои вопросы законным путем, не давая взятку, может туда обратиться.

Lenta.ru 9.04.2007

Впрочем, можно использовать конформизм в свою пользу. На это направлены акции типа «соглашения о недаче взятку», когда группа известных в местном сообществе инициаторов при поддержке средств массовой информации предлагает создать местное соглашение, по которому подписанты обязуются никому и никогда не давать взятку. После подписания согла-

шения достаточно большим числом предпринимателей и общественных деятелей и соответствующем освещении этой инициативы в СМИ склонность к поддержке позиции большинства будет уже работать в пользу антикоррупционной идеи.

Есть ли перспективы увеличения количества «гражданственных людей»? По данным опросов, готовы не давать взятки 40% , однако публично заявить об этом могут лишь 7%, вступить в общественную организацию антикоррупционного направления согласны 10%, 18% берутся убеждать знакомых, друзей и родственников в недопустимости мздоимства, но лишь 3% способны прекратить контакты с теми, кто взятки дает. Воспитывать своих детей (внуков, племянников) неприемлемыми к коррупции готовы 27% опрошенных.

Кто такие гражданственные люди, откуда они берутся? «Мы поступаем правильно, потому что мы так хотим, потому что так велит нам внутренний голос, потому что нас учили не совершать дурных поступков, и мы восприняли урок. Кодекс наказаний не единственный и даже не самый главный источник представлений о правильном и неправильном. ...Гражданственные люди уменьшают полив и позволяют своим газонам погибнуть, если вода в дефиците; они вербуются в армию во время войны; они подавляют в себе желание выбросить в заповеднике пивную банку; они платят налоги вовремя и полностью. Для некоторых людей это сильнейший импульс, даже если нет шансов попасться полиции и никого из равных нет вокруг, чтобы пригрозить пальцем»*.

Доказано, что уровень «гражданственности» местного сообщества зависит от уровня местного патриотизма, который в свою очередь зависит от воспитания молодежи на местных примерах, местной истории, обращения к «корням». Без местной самоидентификации невозможно создать сплоченное сообщество, имеющее совместный взгляд на свое прошлое, обсуждающее взгляд на события настоящего и активно вырабатывающее взгляд в будущее, не подверженное коррупции. Увеличение затрат местного бюджета на культуру и программы, связанные с самоидентификацией жителей, не может не сказаться на уменьшении уровня коррупции в муниципалитете.

* Л. Фридмэн. Введение в американское право. С. 183.

12.3. Уменьшение сферы влияния чиновников

Еще один способ противодействия коррупции, который условно можно отнести к антикоррупционному иммунитету — уменьшение сферы влияния бюрократии, то, что экономисты называют «уменьшением вмешательства государства» (напомним, что под термином «государство» в данном случае подразумевается весь публичный сектор, в том числе муниципальный). «Уменьшение государства» — это перестройка общественной системы, перераспределение ролей между различными общественными институтами. Такая работа выполняется на уровне общественного проектирования и требует отдельного программирования; программа противодействия коррупции может включать мероприятия по инициированию разработки специальных программ, а также меры, связанные с недопущением коррупционных преступлений при реализации процедур «уменьшения государства».

Существует теория, называемая «стратегия сознательной пассивности», сторонники которой отрицают любую активную борьбу с коррупцией, считая, что свободный рынок решит все проблемы сам, «уменьшение государства» лучший способ действий в этой стратегии. Плюсы этой позиции: экономия средств, выделяемых на борьбу с коррупцией, отсутствие перегибов и возможностей для сведения счетов. Минусы очевидны: пока рынок решает проблемы, бюрократия станет бесконтрольной. Процесс уменьшения общественных обязательств — процесс непростой и небыстрый, бездействие за это время может привести к коллапсу общественной системы, а сам процесс «уменьшения государства» потеряет легитимность, если не будет обеспечена его надежная защита от коррупции.

Критикуя однобокий подход стратегии «сознательной пассивности», нужно признать, что уменьшение сферы влияния бюрократии действительно сильное антикоррупционное средство. Выделим три способа действий в этом направлении.

- *Приватизация.* Самый радикальный способ избавиться от коррупции при распределении общественных ресурсов — избавиться от этих ресурсов. Но при этом нужно понимать ограничения: не все можно и нужно приватизиро-

вать, процесс приватизации должен быть произведен хозяйски. Неразумно, например, продавать большое количество объектов недвижимости одновременно — именно это грозит муниципалитетам в связи с муниципальной реформой. Готовы ли муниципалитеты к валу приватизационных решений? Имеются ли реестры приватизируемых объектов, соответствующая нормативная база, процедура определения цены, описание объектов? Владеют ли чиновники информацией о рынке недвижимости и механизмах ценообразования на нем? Если нет, значит, в наличии все возможности для коррупции, значит, необходимы срочные программные меры по противодействию возможным нарушениям.

- *Частно-государственное партнерство* — более гибкий по сравнению с приватизацией механизм, дающий возможность привлечь частные инвестиции и управленческие ресурсы, сохраняя при этом стратегический контроль над объектами муниципальной собственности и возможность определения параметров производимой услуги (цена, качество, скорость ввода объектов).

Частно-государственное партнерство (ЧГП) используется лишь в тех отраслях, где рынок ограничен: в сферах, где существуют локальные монополии (инфраструктурные отрасли — ЖКХ, транспорт и т.п.), либо там, где существуют так называемые провалы рынка, где частнику действовать невыгодно ввиду низкого платежеспособного спроса и/или высоких рисков (социальные отрасли: медицина, образование, культура и т.п.).

Поскольку в муниципалитетах существует огромный дефицит инвестиционных ресурсов, особенно в сфере ЖКХ, следует ожидать появления большого числа проектов, реализующихся на принципах частно-государственного партнерства. Но тогда, как и в случае приватизации, необходимо предусмотреть защиту от коррупции процесса внедрения механизмов ЧГП. Сложность в необходимости сочетания конкурсных механизмов с процедурой согласования интересов муниципалитета и частного, для чего потребуется доработка существующей нормативной базы на муниципальном уровне, маркетинговые исследо-

вания рынков специализированных услуг и обучение чиновников специфическим премудростям ЧГП. Например, передача в аренду частной кампании объектов ЖКХ в г. Твери при отсутствии соответствующей процедуры и нормативной базы (как уже говорилось) вылилась в крупнейший коррупционный скандал, в результате которого была осуждена почти половина депутатов городской думы.

Будут попытки и простого воровства бюджетных средств и имущества под видом муниципального участия в проектах ЧГП. Поскольку тема ЧГП стала модной и востребованной, ее часто обсуждают на различных инвестиционных форумах, где иногда приходится слышать удивительные предложения о государственном участии в абсолютно рыночных и малорискованных проектах. Понятно, что норма прибыли может быть значительно выше, если вместо банковского кредита привлечь бюджетные средства и имущество, следовательно, стоит заведомо ожидать, что такие проекты получат мощную поддержку коррумпированных чиновников.

Учитывая комплексный характер задачи создания в нашей стране этого социально-экономического института и существующие коррупционные риски, было бы правильно внедрять в муниципалитетах механизмы частно-государственного партнерства программными методами.

- *Обеспечение гражданского участия в делах местного самоуправления.* Существует еще один механизм ограничения полномочий чиновников, мало используемый в нашей стране: передача части этих полномочий специализированным общественным институтам. Общественная экспертиза, бюджетные комитеты, наблюдательные советы и другие органы могут стать эффективным механизмом защиты от злоупотреблений бюрократов. В РФ эти методы пока не получили широкого распространения, известны лишь разовые (несистемные) примеры проведения гражданской экспертизы; например, экспертиза механизма передачи в частные руки транспортных маршрутов в г. Кунгур Пермской области, общественная экспертиза тарифов ЖКХ в Омской области и др.

В Чили общественная экспертиза является элементом системы регулирования, она включена в процедуру утверждения тарифов на коммунальные услуги, которые там оказываются частными предприятиями в рамках ЧГП. Благодаря этому процедура стала прозрачной и точной, тарифы корректируются исключительно под действием инфляции, а коррупционные скандалы в сфере ЖКХ практически неизвестны.

13. Механизм реализации и контроль за исполнением программы противодействия коррупции

Механизмам реализации программы необходимо уделять особое внимание, поскольку именно из-за непродуманности этой части программы многие хорошие идеи часто так и остаются на бумаге.

Так как противодействие коррупции — задача комплексная, к работе могут быть привлечены специалисты разных подразделений муниципальной администрации и внешние эксперты. Для обеспечения положительной мотивации и регламентации их работы необходимо принять положение о временных рабочих группах, если таковое в муниципалитете отсутствует. Оплата труда и премирование членов рабочей группы могут и должны быть поставлены в зависимость от результатов исполнения программы. Индикаторы достижения программных целей, поставленных перед различными подразделениями муниципальной администрации, также должны влиять на заработную плату и размер премии руководителей и сотрудников этих подразделений.

Эти же показатели позволят принять решение о необходимости корректировки программы. Появление новых методик противодействия, возможные ошибки при определении целей, изменение внешней обстановки, наконец, изменение ситуации как результат работы над программой приводят к корректировке программы. Этого не нужно бояться, наоборот, стоит заложить возможность корректировки в механизм программы. «В долгосрочной перспективе лучше всего то, что способно самостоятельно приспособливаться, а не то, что наилучшим образом приспособлено сейчас. Сделав часть системы сверхэффективной, нужно понимать, что это хоро-

шо только в данном контексте или в данное время. Обстоятельства меняются. То, что хорошо подходит к определенной среде, не будет так же удачно вписываться в новое окружение»*.

Механизм реализации программы должен предусматривать на каждом этапе использование потенциала добровольных помощников. Для выявления сторонников необходимо предусмотреть проведение специальных мероприятий, определить заинтересованные социальные группы в каждом направлении, предусмотренном программой (найти тех потребителей услуг, кто больше всего страдает от коррупции в конкретном ведомстве), выявить активистов, готовых к личному участию в программных мероприятиях.

* Д. О'Коннор, И. Макдермот. Искусство системного мышления. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 226.

14. Масштаб задач

В стране около 24,5 тысячи муниципалитетов, из них около 3 тысяч крупных. Жители каждого муниципалитета должны понимать вред взяточничества, а для этого в каждом поселении должна, конечно, проводиться осознанная антикоррупционная политика, для начала хотя бы только в головах, на уровне здравого смысла. В больших муниципальных образованиях такая политика должна существовать в виде документа, а еще лучше — в виде программы со сроками и ответственными за ее реализацию.

Для решения этой масштабной задачи потребуется поддержка государственных органов, в первую очередь организационная, в виде поддержки методической и исследовательской работы. Разработка программ потребует некоторых ресурсов даже в том случае, если программа создается в основном собственными силами. Но исполнительную муниципальную власть вряд ли можно назвать надлежащим инициатором программы, кто станет ограничивать свои возможности? Идеальным заказчиком должно выступать местное сообщество в лице представительного органа или в лице активных общественных организаций, в том числе бизнес-ассоциаций. Возможный заказчик — средний и крупный (градообразующий) бизнес, ведь для него коррупция — незапланированные издержки, снижающие его конкурентоспособность. Впрочем, искренний или амбициозный глава муниципалитета также в состоянии создать в рамках администрации антикоррупционную программу, особенно если эта тема поднималась в его избирательной кампании. Кроме того, инициаторами создания муниципальных программ противодействия коррупции могут быть региональные власти.

Выгоды муниципалитета от реализации программы противодействия коррупции не исчерпываются уменьшением взяточничества. Реализация программы, на мой взгляд, позволит усилить чувство общности и самоидентификацию граждан как жителей муниципалитета, увеличить эффективность работы чиновников и всей системы местного самоуправления, обеспечить честные отношения между бизнесом и властью, в том числе внедрить частно-государственное партнерство и уменьшить административную нагрузку на бизнес, а также изменить имидж муниципалитета в глазах соседей, гостей, туристов, инвесторов, покупателей жилья и покупателей товаров, производящихся в муниципалитете, установить хорошие инвестиционные и кредитные рейтинги муниципалитета, что, в свою очередь, опять же положительно отразится на экономике муниципалитета и благосостоянии его жителей.

15. Будущее рождается сегодня

В каком городе (поселке, селе) будут жить наши дети и внуки? Смогут ли они проявить свои способности и таланты или им придется врать и давать взятки, чтобы добиться успеха в жизни? Кто будет определять правила и задавать тон — беззастенчивые и бесовестные или честные и искренние люди? Это наше испытание, это наш выбор, и сделать этот выбор нужно сейчас.

Вадим Бондарь
ОБЩЕСТВО ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Муниципальные программы противодействия коррупции

Корректор *Л. Бусуек*
Компьютерная верстка *О. Козак*

Подписано в печать 8.12.2008. Формат издания 60x84/16.
Печ. л. 15.5. Тираж 1000 экз. Заказ №

Московская школа политических исследований
Россия, 123104 Москва, Большой Козихинский пер., 7/2, офис 30.
Факс: (7499) 500-49-90; E-mail: mmps@mmps.ru; <http://www.mmps.ru>