

Эльвира ТАЛАПИНА

– кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института государства и права РАН

«...Антикоррупционная экспертиза одновременно с обнаружением коррупционных рисков позволяет улучшить качество принимаемых актов»

Статью Э. Талапиной читайте на с. 29

«Россия и коррупция: кто кого». Десять лет спустя

— под таким названием редакция журнала «Государственная служба» провела «круглый стол», в котором участвовали первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ **Ю.А. Тихомиров**; старший научный сотрудник Института государства и права РАН **Э.В. Талапина**; доцент кафедры экономики и государственного регулирования рыночного хозяйства, директор Информационного бюро по присоединению России к Всемирной торговой организации **А.П. Портанский**; старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ **А.М. Цирин**; заведующий кафедрой управления городской инфраструктурой и недвижимостью Московского института государственного и корпоративного управления, заместитель председателя Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере строительства и ЖКХ **А.В. Широков**; доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС **А.П. Брежнева**.

Обсуждались вопросы правовой экспертизы правовых актов на коррупциогенность, задачи разработки методик снижения коррупциогенности нормативных правовых актов и управленческих решений. Вел заседание проректор по научной работе РАГС **И.Н. Барциц.**

И.Н. БАРЦИЦ:

— Ровно десять лет назад, в 1998 г. Фонд ИНДЕМ выпустил аналитический доклад «Россия и коррупция: кто кого». Десять лет спустя этот вопрос так и не нашел своего разрешения. Тогда в качестве двух ведущих проблем, порождающих коррупцию в России, были названы «неукорененность демократических политических традиций» и «неразвитость правового сознания населения».

Девяносто лет назад, 8 мая 1918 г. новая, а посему еще преисполненная оптимизма, советская власть выпустила Декрет СНК «О взяточничестве», предусматривающий лишение свободы на срок не менее пяти лет и принудительные работы на тот же срок.

360 лет назад, в 1648 г. Москва пережила антикоррупционный бунт. Тогда царь Алексей Михайлович был вынужден выдать толпе двух «оборотней в кафтанах» — начальников Земского и Пушкарского приказов, которые, по выражению Олеария, ревностно «скоблили кожу с народа». К слову сказать, попутно с выжиганием коррупционеров в прямом смысле слова была сожжена и значительная часть Москвы.

Что изменилось за эти годы? Каковы приоритеты исследования явления для юристов? Эти вопросы могут послужить предметом сегодняшнего «круглого стола» журнала «Государственная служба».

Как социальный, политический, экономический феномен коррупцию можно рассматривать в различных ипостасях и в различных проявлениях, а противодействие ей, с очевидностью, является одной из функций государственного правоохранительного аппарата.

Среди многочисленных характеристик выделим следующие:

1) Коррупция – системная проблема. На протяжении всей истории человеческого общества коррупция сопровождала государственное управление и более того, возможно, даже стала его системным элементом. Объявляя о создании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, обосновывая необходимость выработки Национального плана противодействия деструкции, Президент России Д.А. Медведев был вынужден признать: «Коррупция превратилась в системную проблему. Этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ». Коррупционные схемы развиваются наряду с совершенствованием механизмов государственного управления, вместе с последними используя достижения информационного общества. (Хотя многие коррупционные технологии из арсенала Алексашки Меньшикова не утратили своей актуальности и поныне.)

2) Коррупция – глобальный феномен. Достаточно вспомнить, что в 1999 г. коррупционный скандал обусловил отставку всей Комиссии Европейского союза, а в январе 2000 г. экс-канцлер ФРГ Г. Коль покинул пост Почетного Председателя Христианско-демократического союза, так и не назвав имена жертвователей специального фонда, организованного партией для подкупа должностных лиц. Коррупционные скандалы следовали за экс-руководителями ФРГ, Франции, Великобритании в связи с не совсем честным формированием партийных касс и даже использованием почетной миссии заседать в Палате лордов как формы благодарности за финансовую поддержку в ходе предвыборных кампаний и т.п.

Именно обвинения в коррупции стали причиной отставок целой плеяды латиноамериканских президентов (В. Коллора в Бразилии, К. Переса в Венесуэле, А. Букарама в Эквадоре, А. Фухимори в Перу), премьеров азиатских стран (Н. Рао в Индии, Б. Бхутто в Пакистане). Судебного преследования не удалось избежать патриархам итальянской политической сцены Б. Кракси и Д. Андреотти, президенту Израиля Е. Вейцману. Небезынтересны истории генерального секретаря НАТО В. Клаеса, премьера Чехии В. Клауса, хотя им не сравниться с достойным бульварного романа сюжетом, в котором профигурировал министр иностранных дел Франции Р. Дюма.

3) Коррупция – угроза развитию государственного управления. Для государственного управления России коррупция является одной из самых болезненных, действительно угрожающих национальной безопасности страны проблем. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксман привел цифры, согласно которым объем рынка коррупции в нашей стране сопоставим по доходам с федеральным бюджетом и оценивается в 240 с лишним миллиардов долларов (Ни дать, ни взять // Российская газета. 2006. 7 ноября). По данным фонда ИНДЕМ, эта величина еще выше:

только в деловой сфере России объем коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд долл. США в год.

Ю.А. ТИХОМИРОВ:

— Каковы юридические способы предотвращения и устранения коррупции? Привычно в учебниках по теории государства и права рассказывают о правонарушении, соблюдении, исполнении, использовании права и т.д. Но в теории не разработано то, что называют **правовой цикл.** Это постоянное развитие права как идеи, как правопонимания, правосознания, как нормы их реализации. Эти круги развития очень существенны, тогда легче понять истоки коррупции и устранять ее на всех этапах.

В последние годы большинство лиц, втянутых в борьбу с коррупцией, считают, что все дело в плохих законах. Вот и давайте посмотрим, каково законодательство о противодействии этому феномену? Как ни парадоксально для кого-то, законодательство в данный момент развито неплохо. На мой взгляд, если бы Уголовный кодекс РФ и его статьи применялись последовательно и честно, то многое удалось бы уже исправить. Там есть определение и злоупотребления служебным положением, и превышения полномочий, и взятки и т.д. Но вы видите реальные процессы, поэтому правосознание людей смиряется с тем, что эти составы преступлений не действуют, это как бы дозволяется.

На самом деле законодательство довольно разветвленное, примерно десятка четыре законодательных и подзаконных актов в этой сфере правоотношений. Национальный план противодействия коррупции одобрил курс на изменение 25 законодательных актов. Сейчас на рассмотрении в Государственной думе проект федерального закона «О противодействии коррупции», который готовится уже 6 лет. Но хотим ли мы, умеем ли пользоваться этими законами? Вот в чем вопрос.

На мой взгляд, у нас совершенно запутан документооборот. Вы нигде не можете появиться, если с вас не потребуют и комплект легальных видов документов и еще немало придуманных или что-то еще. Поэтому многие законодательные акты засорены требованием различных документов и иных показателей. Упорядочению такого положения послужит создание 18 многофункциональных центров по оказанию услуг, где обслуживание происходит по принципу «одного окна».

Российский законодательный и подзаконный материал должен развиваться, но самое трудное, конечно, — упорное нежелание применять действующие нормы.

Многие беды коррупционного порядка проистекают из-за неудачной организации управления, из-за неумелой регламентации статуса государственного органа. Как вы знаете, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» действует, он не идеально сделан. Давно был одобрен проект закона с участием экспертов Совета Европы «О федеральных органах исполнительной власти», его не принимают, очевидно, потому, что он «свяжет» руки для частых перемен в структуре органов.

Тут, конечно, много проблем, но само качество документов вызывает огорчение, которое трудно преодолеть. Я приведу пример, который не выходит из памяти. Во всех положениях ныне действующих федераль-

ных министерств есть такая формула: для реализации своих прав министерство наделяется полномочиями. Когда я заметил одному из разработчиков, что это нелепо, он мне сказал, что все их законотворчество длилось всего два-три дня… Поэтому считаю, что низкое качество статусных законов и актов — источник, который потом порождает всякие отклонения от статуса органа, это довольно типичная картина, поэтому здесь очень поможет мониторинг права.

Смысл заключается в том, что если вы хотите четко фиксировать реализацию законов и подзаконных актов, то нужно знать показатели и индикаторы, которые определят, в какую сторону идет процесс. Мониторинг — это серьезный инструмент, это та обратная связь права с обществом, которое я упомянул в рамках цикла, и без этого разовые проверки и усиление контроля ничего не дадут. У нас сейчас опять в воздухе носятся идеи создать в стране мощную контрольную систему (заметим, проверять мы любим)…

Следующий момент моего рассуждения — правовое положение государственного служащего и коррупционные проблемы служебного поведения. Статус государственного служащего понятен, и не в Академии государственной службы лишний раз говорить о том, что есть федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», есть закон о муниципальных служащих. Субъекты Федерации тоже имеют свои законы. Добавим еще должностной регламент, трудовой договор и т.д. Казалось бы, работай — исполняй! На самом деле реальное отклонение, как в случае с органами, процентов на 50-60. Начинается смещение: я не знаю своих функций, не знаю своих обязанностей, реальные действия уводят в сторону.

Приведу в пример работу Центра стратегических разработок, где обсуждали материалы анализа рейдерских ситуаций. Из них видно, что коррупция представлена довольно изощренно. Если в рейдерской цепочке участвуют восемь-десять органов, начиная с БТИ, где нужно получать справку, потом муниципальный орган, потом МВД и так до суда, то все партнеры действуют строго по своим полномочиям. Поэтому выходит, что они и сроки соблюдают, и делают все так, как положено. Но суть состоит в том, что они действуют в противоправном интересе. То есть, заметьте, здесь есть легальные действия в рамках полномочий, но противоправный интерес налицо, хотя его не сразу уловишь. Здесь коррупция очень изощренная: внешне все легально, пристойно, но по сути низвергается с пьедестала публичный интерес, а движет этими фигурками корысть.

Отклоняющееся поведение — это феномен, который очень важен не только для юристов, и радиус смещения бывает разный: я не знаю, как поступать, делаю, как мне удобно, или делаю под давлением, по настроению, для того, чтобы получить какие-то льготы или блага.

Что же можно в этом случае посоветовать? В проекте закона о коррупции говорится, что на служащего теперь возлагается непростая обязанность уведомлять о случаях коррупционных обращений к нему, либо о тех, которые он слышал или знает. В данном законопроекте эта

сторона разработана довольно основательно. Но здесь очень важно, чтобы все элементы регулирования служебного поведения были действенными, эффективными. Это аттестация, конкурсы, отчеты, публичная информация. Конечно, на словах это так, но фактически все проходит быстрее и часто не на виду. Правовое поведение государственного служащего – это служебное поведение, это та динамика, которую тоже надо изучать.

Следующий момент – антикоррупционная экспертиза правовых актов. И основная задача состоит в том, как мастерски сформулировать правовые нормы. Условно они есть 10 видов: нормы-принципы, нормы-цели, императивные нормы, запрещающие нормы, стимулирующие нормы и т.д. Понятно, что каждая должна давать импульс того поведения, на которое она рассчитана, а не наоборот. Но нормы деформируются, когда их готовят, деформируются, когда их воспринимают. Есть интересная книга французских и российских социологов «Образы права в России и во Франции», где показано, что восприятие правовых норм не одинаковое, то есть образы права и представления о должном поведении различны, и эту деформацию нужно учитывать.

И вообще, класс подготовки правовых актов – вопрос наиважнейший. В вузах преподаванию этого аспекта теории права пока отведено место не в том объеме, и трудно проводить тренинги со студентами, не говоря уже о семинарах. Приведу пример. Сфера экологическая в стране в критическом состоянии. Наше законодательство построено по принципу того, что если плохо, то норму выброса загрязняющих веществ вы должны соблюдать, иначе вас будут карать. То есть наше законодательство в основном запретное. А, например, в Германии действует стимулирующее законодательство, которое позволяет усиливать позитивное поведение человека в этой сфере. Когда у нас строится предприятие, мы потом, отдельно, планируем очистные сооружения, там же 20-30 процентов входят в сметную стоимость проекта с самого начала. Вопрос в том, на какой поведенческий шаг мы рассчитываем – на первый или последний на этапе, когда явление на поверхности и уже стало правонарушением.

В заключение скажу, что уже есть несколько методик по антикоррупции. Об этом коллега Талапина будет говорить подробно, я же отмечу, что в прошлом году появилась новая методика, которая медленно готовится к утверждению в форме правительственного постановления. И это очень огорчает...

Э.В. ТАЛАПИНА*:

– Я остановлюсь подробнее на конкретном методе противодействия коррупции, предполагающем не декларативные заявления, а рутинную работу. Это антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – законов и подзаконных нормативных актов. На нынешний день мы руководствуемся методикой первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (Центр стратегических

* Позиция автора подробно изложена в статье «Проверка качества нормативных актов: антикоррупционная экспертиза», публикуемой на 29 странице этого номера журнала. – *ред.*

разработок, 2007). В ней развиты положения первой методики 2004 года и добавлены коррупционные факторы, признанные типичными за три года проведения экспертиз проектов федеральных законов по поручению Комиссии по противодействию коррупции Государственной думы РФ.

Нами типизированы основные нормативные формулы, которые являются высококоррупциогенными, т.е. несут потенциально высокие коррупционные риски. Такие коррупционные риски названы коррупционными факторами. Всего их 22. Каждый типичный коррупционный фактор изложен по определенной схеме, дается его описание, рекомендации по обнаружению.

В методике уделено особое внимание коррупционным факторам, связанным со статусом государственных и муниципальных служащих. Коррупционные риски несут нормативные акты, которые не устанавливают там, где это необходимо и возможно, специальные запреты и ограничения для служащих (например связанные с конфликтом интересов), избегают конкретных мер ответственности служащих за правонарушения в той или иной сфере. Особенно это касается коррупциогенных сфер – где государственный служащий имеет доступ к бюджетным средствам, где от него зависит предоставление льгот, субсидий, где он распоряжается имуществом и т.п.

На основе методики ведомства, субъекты Федерации, муниципальные образования уже принимают собственные нормативные акты, утверждающие порядок проведения антикоррупционной экспертизы. Но опережающее правотворчество несет не только позитивные моменты. Проблема в том, что региональные акты не всегда соответствуют исходной методике. В прокуратуре разработаны свои методические рекомендации по антикоррупционной экспертизе. У Минюста собственная позиция, согласно которой ему должно принадлежать право на проведение контрольных экспертиз. В общем, единства мнений пока нет. Мне представляется, что необходимо и возможно выработать общий подход, приняв на федеральном уровне нормативный акт об обязательности антикоррупционной экспертизы.

И.Н. БАРЦИЦ:

– Не могу поддержать позицию, что именно детальная регламентация поступков государственных служащих является гарантией снижения коррупционных возможностей. Это не новая для отечественного правового регулирования государственного управления проблема. Еще советских юристов западные коллеги критиковали за стремление прописать каждый шаг, утверждая, что в нашем праве запрещено все, что не разрешено. Применительно к регламентации поступков сотрудников государственного аппарата эта критика принимала и шутливые формы: дай российскому юристу волю, он подробно распишет, какой ботинок (левый или правый) нужно зашнуровать в первую очередь.

Нельзя пренебрегать опасениями, что детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение волюнтаризма бюрократии, при своей чрезмерности может привести к обратным результатам. Если выразиться более четко: излишняя регламентация мо-

жет привести к ситуациям, в которых государственный служащий, четко следуя требованиям административного регламента, будет обладать куда большей свободой в отказе запросам граждан, нежели это имеет место сегодня.

Нельзя не видеть и иные опасности.

Во-первых, противодействие коррупции может быть использовано для дальнейшего воспроизводства негатива о деятельности государственной службы средствами массовой информации. Это становится все более и более опасным для стабильности государственного управления. Полагаю, что в современных условиях в СМИ должно найтись место и пропаганде ценностей государственной службы. Сами государственные служащие в силу своего должностного положения ограничены в использовании этого ресурса. Поэтому если им и удается стать предметом обсуждения на телеэкранах и страницах газет, то, как правило, это связано с производством тех или иных следственных действий. Однако важно и понимание, что противодействие коррупции может быть успешным лишь при обеспечении реальной свободы деятельности средств массовой информации. Хотя не добавляют чести СМИ данные ВЦИОМ (октябрь 2008 г.) о том, что около 30% населения страны ничего не знают о Национальном плане противодействия коррупции.

Вторая опасность состоит в том, что противодействие коррупции будет сведено только и исключительно к бюджетной сфере. В то же время изощренные формы коррупция приобретает в бизнес-сообществе, среди них особое внимание следует уделить такому явлению, как рейдерство.

А.П. ПОРТАНСКИЙ:

— Понятие рейдерства в отличие от коррупции мало знакомо широкому кругу общественности, хотя степень ущерба от него ощущается бизнесом порой гораздо острее и больнее, чем от действий коррумпированного чиновника. Рейдерство — незаконный, противоправный, лежащий вне правового поля отъем собственности. Это явление существует во всем мире. Однако в мировой практике оно либо получило четкий уголовный статус, либо имеет легальный статус слияния и поглощения.

Весной 2008 года было проведено качественное социологическое исследование на тему «Рейдерство как социально-экономический и политический феномен современной России». Среди его участников оказался и я. В ходе опроса были выявлены основные методы рейдерства: мошенничество, гринмейл (психологическая атака), силовой захват, банкротство, административные методы, скупка акций (может быть как законной, так и незаконной).

Основной причиной рейдерских захватов подавляющее большинство экспертов называли масштабную коррупцию в сочетании со слабостью правоохранительной системы и судов. Многие опрошенные высказали твердое мнение, что современные рейдерские захваты в подавляющем большинстве случаев проходят с помощью органов государственной власти: при прямой поддержке тех или иных чиновников из городской администрации либо административных работников, которые имеют какую-то власть на определенной территории.

Среди других причин были названы слабость законодательной базы, рост активов наряду с неэффектив-

ным использованием собственности, неразвитость рыночных институтов, низкий уровень предпринимательской культуры, наконец, равнодушное и порой агрессивное отношение общества к бизнесу.

По мнению подавляющего большинства респондентов, самый распространенный в настоящее время тип рейдера — это государственный чиновник. Эксперты убеждены, что уже давно сформировалось понятие государственного рэкета. В подтверждение этого один из экспертов сослался на высказывание главы Счетной палаты С. Степашина о том, что с рейдерством надо бороться, потому что и государство выступает в качестве рейдера.

Оценить прямой экономический ущерб от рейдерства довольно сложно. Оно часто происходит в скрытых формах. Однако это серьезнейшее препятствие развитию российской экономики. Респонденты приводили примеры, когда многие виды успешного бизнеса вынужденно существуют в полулегальной форме исключительно из-за опасения захвата. Логически следует предположить, что некоторые компании просто не появились на свет по той же причине отсутствия надежных гарантий сохранения частной собственности.

Не поддается подсчету, но неизмеримо велик имиджевый ущерб для России. Рейдерство не только компрометирует экономическую политику государства как таковую, но и подрывает престиж России на международной арене, считают респонденты.

Что необходимо для преодоления этого зла? Разумеется, ликвидация коррупции, что само по себе остается проблемой номер один. Необходим независимый суд, совершенствование законодательства, нужна независимая и честная следственная структура, которая бы добывала доказательства. Нужно улучшить защиту бизнеса и начать следует с обеспечения гарантий прав частной собственности.

Разумеется, невозможно вести борьбу с коррупцией и рейдерством без развития современных демократических институтов государства: свободных, независимых средств массовой информации, реального разделения ветвей власти. Если власть на стороне рейдера — борьба с последним бессмысленна.

А.М. ЦИРИН:

— Я бы вернулся к теме, о которой говорила Эльвира Владимировна. Это разработка и нормативная фиксация антикоррупционных требований к подготовке, принятию и реализации нормативных правовых актов. Со всей остротой обнаруживается недостаточность действующей нормативной правовой базы, направленной на обеспечение качества нормативных правовых актов подзаконного уровня. Ныне разрабатываются различные варианты методик оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность, предусматривающие позитивные требования к нормативным правовым актам. По нашему мнению, целесообразно обеспечить закрепление таких требований в нормативных правовых актах, направленных на обеспечение качества нормотворческой деятельности.

Думаю, не стоит говорить о том, что роль подзаконных нормативных правовых актов в правовой системе Российской Федерации высока. Ими обеспечивается специализированное

правовое регулирование, ситуационные решения, посредством их принятия восполняются пробелы в законодательстве.

Коррупциогенность подзаконных нормативных правовых актов порождается дефектами правовых норм, оставляющими простор для коррупционных проявлений, несоблюдением требований к разработке и принятию подзаконных нормативных правовых актов, лоббированием коррупционных интересов и иными факторами.

Предметом пристального внимания должны стать вопросы административного нормотворчества как вида юридической деятельности, осуществляемой субъектами административно-правового регулирования в целях разработки, принятия, корректировки и отмены подзаконных правовых актов. Действующие в этой сфере Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, на сегодняшний день не обеспечивают надлежащее качество ведомственных нормативных правовых актов.

В связи с изложенным значительное внимание должно уделяться повышению качества подзаконных нормативных правовых актов, в том числе посредством учета антикоррупционных требований при их подготовке.

В самом общем виде к таким требованиям могут быть отнесены:

– соответствие проектов подзаконных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации;

– четкое определение компетенции подведомственных федеральных служб, федеральных агентств и учреждений, а также должностных лиц;

– соблюдение баланса интересов (отсутствие в проекте подзаконного нормативного правового акта необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных групп и лиц);

– обеспечение свободного доступа к информации о подготовке подзаконных нормативных правовых актов;

– проведение антикоррупционной экспертизы подзаконных нормативных правовых актов;

Предложенные антикоррупционные требования могут быть использованы в процессе работы над законом о нормативных правовых актах.

До принятия такого закона антикоррупционные требования к подзаконным нормативным правовым актам могут быть закреплены в Правилах подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

А.В. ШИРОКОВ:

– Для борьбы с коррупцией в ряде случаев не нужны новые законы – достаточно в рамках существующего законодательства создать условия, при которых потенциальные кор-

рупционеры будут лишены возможностей привычного обогащения за счет бюджетных средств. Для этого, например, при формировании бюджетов всех уровней следует значительную часть ассигнований по статьям капитальных затрат перемещать на статьи, предусматривающие выплаты по статьям текущих затрат – в основном на социальную поддержку тех или иных категорий граждан.

Для решения жилищной проблемы необходимо строительство огромных объемов жилой недвижимости, и уже очевидно, что это будет возможно только при организации эффективного государственно-частного партнерства (ГЧП). Перспективы такого взаимодействия в последнее время широко обсуждаются, но еще нет достаточно четкого понимания и определения этого нового для российской экономики института. Под ГЧП, в общем случае, следует понимать институт, предусматривающий передачу частному бизнесу тех функций публичной власти, которые она должна исполнять по закону, но не может исполнять в силу различных обстоятельств – недостаточной квалификации, коррупционности, дефицита бюджетов и пр. Естественно, такая передача функций должна сопровождаться значительным объемом различных административных договоров (соглашений) между публичной властью и частным бизнесом. При этом очевидно и то, что только частный бизнес, только банки при соответствующих условиях могут быть мобилизованы для решения жилищной проблемы в России путем значительного увеличения объемов всех видов жилищных фондов, ликвидации «трущоб», выполнения капитального ремонта и энергосберегающей санации существующих домов.

Для того, чтобы бизнес пришел в сферу выполнения обязательств публичной власти в жилищной сфере, для того, чтобы в этой сфере появились условия для ГЧП, должна быть введена система преференций бизнес-структурам, готовым обеспечивать значительный ежегодный объем строительства жилой недвижимости. При этом частные компании, которые будут готовы участвовать в решении жилищной проблемы, должны освобождаться от дополнительных затрат, характерных сегодня для сферы жилищного строительства (только плата за подключение к коммуникациям, за право аренды и т.д. составляет, по некоторым данным, до 47% стоимости жилья).

Еще одним, возможно, самым главным, аргументом для стимулирования ГЧП при решении жилищной проблемы является то, что оно может стать эффективным барьером для коррупции в сфере строительства жилых и многоквартирных домов. Ведь ГЧП подразумевает, что государственные служащие должны из заказчиков и часто участников строительного процесса превратиться для бизнес-структур в партнеров по договору. При этом в бюджетах различных уровней будет уменьшаться доля расходов по статьям капитальных затрат, но станет увеличиваться доля выплат по статьям текущих затрат, что соответствует планам по переходу к построению бюджетов, ориентированных на результат (БОР). Результатом ГЧП станет и легко контролируемое ежегодное увеличение числа семей, с которыми заключены договора на

предоставление новых услуг. Это значит, станет возможным снижение известной многим «взяткоемкости» в процессе строительства жилой недвижимости за счет исключения государственных служащих из процессов согласования, разрешения, контроля при строительстве жилья, предназначенного для продажи на рынке. Вместо этого следует расширять объем новых «услуг проживания» в любых жилищных фондах, что и должно быть важнейшей целью для органов публичной власти. Отчетность по объемам таких услуг, предоставляемых в городах страны, можно было бы дополнительно предусмотреть при оценке эффективности органов публичной власти, введенной указами Президента РФ.

А.П. БРЕЖНЕВА:

— Одним из важных механизмов противодействия коррупции стала институциализация в российском законодательстве понятия «урегулирование конфликта интересов».

В соответствии с 79-ФЗ и Указом Президента РФ от 03 марта 2007 г. № 269 в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Между тем само понятие конфликта интересов остается достаточно непривычным для российского общественного сознания и практики регулирования государственной службы и слабо разработанным законодательно.

Конфликт интересов, в самом общем виде, — это ситуация, когда личная заинтересованность должностного лица влияет на беспристрастное исполнение им своих должностных обязанностей. Под личной заинтересованностью следует понимать возможность получения неосновательных доходов в денежной или натуральной форме, материальной или иной выгоды самим должностным лицом, членами его семьи, родственниками или другими гражданами или организациями, с которыми его связывают дружеские или деловые отношения.

Вместе с тем хочу подчеркнуть, что конфликт интересов — объективное социальное явление, само по себе не являющееся аномией. Возникая в точке пересечения личных и служебных интересов, оно представляет собой опасность с точки зрения формирования почвы для коррупционных действий, что отнюдь не тождественно самой коррупции. Поэтому речь идет именно об урегулировании конфликта интересов, то есть недопущении его негативных последствий — нарушении конституционных прав и свобод граждан; причинении ущерба престижу государства и государственного органа, имущественном ущербе государству и государственному органу; причинении имущественного ущерба третьим лицам (в том числе в виде упущенной выгоды, предоставления односторонних преимуществ, ограничения доступа к ресурсам).

Целевая направленность урегулирования конфликта интересов состоит в том, чтобы не допустить использования государственным служащим служебного положения в личных целях, когда бы он приватизировал должность, извлекал выгоду из своего должностного положения, а также не допустить, чтобы его частные интересы вступили в

противоречие с должностными обязанностями, препятствовали их исполнению.

Конфликт интересов на государственной службе может возникать в экономической, политической и служебной сферах. И, подчеркнем, прежде всего в экономической: лицензирование определенных видов деятельности, организация и проведение конкурсов, тендеров и закупок, приватизация государственного и муниципального имущества, управление государственной и муниципальной собственностью, исполнение контрольно-распорядительных функций и т.п.

В политической сфере это может быть использование административного ресурса в период проведения выборов и референдумов, взаимодействие органов государственного и муниципального управления с общественными организациями и объединениями граждан при реализации программ социально-экономического развития, регистрация общественных организаций и объединений граждан в случае членства государственного служащего в политических партиях и общественных объединениях.

Сфера возникновения конфликта интересов при прохождении государственной службы также известна: при поступлении на государственную службу, при должностном продвижении, при оставлении государственной службы.

Таким образом, можно резюмировать – отдельные аспекты нормативного механизма урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе нуждаются в уточнении. Их законодательное закрепление позволит повысить роль комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в работе по противодействию коррупции.

И.Н. БАРЦИЦ:

– Подводя итоги нашего разговора, следует остановиться на следующих приоритетах изучения этого явления специалистами в сфере государственного управления.

Во-первых, коррупция – следствие избыточного государственного вмешательства в экономику. Но и ограничение подобного вмешательства не ведет к искоренению коррупции. Она только видоизменяет свои формы, приспосабливаясь к условиям саморегулируемых организаций и к требованиям бизнес-сообщества. Поэтому противодействие коррупции должно включать в себя комплекс мер, далеко выходящих за рамки собственно бюджетной сферы и сферы государственного управления.

Во-вторых, наиболее опасные формы коррупция приобретает именно в правоохранительной системе, по определению призванной ей противостоять. В связи с чем актуализируется задача разработки антикоррупционных программ отдельных министерств, структур государственного управления, подобных тем, что уже подготовлены в Министерстве юстиции РФ, Министерстве внутренних дел.

В-третьих, для специалистов в области государственного управления приоритетным направлением становится мониторинг коррупциогенности законодательства как на стадии правотворчества и выработки управленческих решений, так и в ходе применения правовых норм и их исполнения.