

Г Р А Ж Д А Н С К О Е О Б Щ Е С Т В О И П Р А В О В О Е Г О С У Д А Р С Т В О

В.И. АЛЕКСАНДРОВ,

А.Г. БАРАБАШЕВ,

Е.П. СТРУЖАК

Коррупция и конфликт интересов

Эффективность государственного управления определяется не только политическими решениями, но и управленческой культурой аппарата, а также технологиями реализации принятых решений. Сколь бы хороши ни были политические декларации и намерения, некачественное их исполнение может свести “к нулю” эффект от принятых решений и даже серьезно дискредитировать декларируемые цели.

Особенно остра проблема расхождения деклараций и процессов их исполнения для России. Среди основных причин некачественного исполнения принятых политических решений следует назвать:

- низкий уровень профессионализма многих государственных служащих, не умеющих правильно организовать технологический процесс исполнения решений (плохое качество подготавливаемых нормативных правовых актов, чрезмерная бюрократизация процедур оказания услуг гражданам, стремление укладывать все многообразие управленческих решений в абстрактные всеобщие схемы, жертвами которых становятся граждане и организации, а также ведомственное рвение, зачастую граничащее с произвольным расширением полномочий);

- стремление значительной части чиновников работать “на начальство”, а не для граждан, что смещает реальные акценты управления в сторону имперской модели государственной службы;

- личные интересы госслужащих, а также присутствие иных, не граждански ориентированных мотивов поведения, искажающих должное исполнение полномочий и обязанностей.

Если по первым двум пунктам наблюдается постепенное улучшение ситуации, то трансформация управленческой этики в сторону удовлетворения личной заинтересованности усиливается. И дело не только в том, что в период перехода от социалистической собственности к совмещению государственной и частной собственности в бюрократическом аппарате возобладаало умонастроение “было ничье, а по факту распоряжались мы, поэтому мы и должны стать истинными владельцами”, или, более приземленно, “тащи все, что плохо лежит, а поскольку при социализме лежало плохо

Александров Виталий Игоревич – студент Государственного университета – Высшей школы экономики.

Барабашев Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, декан факультета государственного управления Государственного университета – Высшей школы экономики.

Стружак Евгений Петрович – кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата губернатора Тюменской области.

все, то можно тащить все”. Не искорененное своевременно подобное умонастроение привело к серьезным и долгосрочным установкам, ощущению не просто ненаказуемости воровства, а его материальной и моральной привлекательности. Многими чиновниками честность цинично стала восприниматься как порок или даже юродство, как слабость, трусость, то есть – ущербность отдельных “наивных” должностных лиц. Под эти установки подстроился и менталитет “взяточдателей”, характеризующийся гражданским цинизмом, убежденностью, что реальное решение вопросов возможно только при наличии неформальных связей, с помощью денег и других услуг должностным лицам. Элементы коррупционности норм законодательства (иногда вследствие нестыковок и непроработанности норм) – не единственный источник проблем. Главное – ориентация многих должностных лиц и граждан на корыстное применение этих норм, избирательный поиск “слабых мест”, правоприменительная практика коррупционно настроенных чиновников и граждан. Власть стала восприниматься как “административный ресурс”, а институты гражданского общества – как способ участвовать в разделе собственности через коррупционную кооперацию с властью.

Современный экономический кризис может привести к дальнейшему значительному ослаблению управленческой этики, агрессивному распространению альтернативных, коррупционных схем управленческой деятельности, небескорыстно поддерживаемых активными “общественными объединениями граждан”. В теоретическом плане дальнейшее развитие этой неблагоприятной тенденции может породить концепцию государства как способа удовлетворения частных и групповых интересов, *концепцию корыстной власти*¹.

Собственно, в эту сторону Россия и движется, несмотря на принимаемые в целом верные и демократически ориентированные политические решения. Международные показатели коррупции демонстрируют стабильное падение индексов России. Это же подтверждают и опросы общественного мнения. В выступлениях политического руководства России звучит тревожная интонация, призывающая переломить негативные процессы коррупционного перерождения власти и общества. Без принятия и реализации срочных мер, систематического, жесткого противодействия “естественным тенденциям”, без воспитания убежденности в необходимости бескорыстного общественного служения, благотворительности, гордости за честное, беспристрастное, профессиональное исполнение обязанностей, без выработки “общественной аллергии” на коррупцию Россию ждут тяжелые времена.

Противодействие коррупции в рамках административной реформы и реформы государственной службы

Посмотрим, каким образом предполагается переломить неблагоприятные тенденции, и оценим, по каким направлениям разворачивается противодействие коррупции. С одной стороны, государство обязано не допускать коррупцию, реализуя различные формы административного контроля за потенциально коррупционно опасными видами управленческих действий. С другой стороны, общество должно демонстрировать неприятие коррупции, а гражданам не следует провоцировать на коррупционные действия представителей государственных органов, а напротив, сообщать о фактах коррупции, то есть занимать активную гражданскую антикоррупционную позицию. Чтобы эти два направления смыкались друг с другом, необходимо поддерживать, в частности, систематическое, этически ориентированное антикоррупционное образование для всех категорий граждан, включая госслужащих, с разъяснением этических принципов, возможных методов антикоррупционных действий, с обсуждением негативных последствий коррупции для личности и общества.

¹ Марксистская теория власти может интерпретироваться как частный случай теории корыстной власти, призванной с помощью силы отстаивать интересы “трудящихся классов”. Такая власть будет заботиться не о справедливости, а о соблюдении динамического баланса корыстных интересов определенных социальных групп, конечно, не без забвения своих собственных. Само понятие “справедливость” будет истолковываться как “групповая справедливость”. Представление о государственной службе как об общественном служении при таком подходе нежизнеспособно (ср. [Оболонский, 2005; 2006]).

Анализируя первое из указанных направлений – *действия государства* по противодействию коррупции, одновременно отметим, что по второму направлению – культивированию антикоррупционного поведения граждан (становлению гражданского общества, непримиримого к коррупции) – позиция власти в конкретных проявлениях часто бывает настороженная. В условиях, когда в авангарде политической жизни оказались разного рода политехнологии, опасения, что активизация гражданского антикоррупционного поведения окажется просто объектом политических манипуляций в целях, далеких от декларированных, серьезно затрудняет борьбу с коррупцией.

Противодействие коррупции со стороны государства как направление государственной политики принимает различные формы, зависящие от того, в какой сфере административной деятельности оно осуществляется. С начала 2000-х гг. реформирование государственного управления в Российской Федерации охватывает структуру органов исполнительной власти и принципы их функционирования (административная реформа), государственный аппарат (реформа государственной службы), государственный бюджет (бюджетная реформа), государственные учреждения (реформа бюджетного сектора). Меры по противодействию коррупции сосредоточились главным образом на двух из названных реформ – государственной службы и административной реформе, принимая при этом разные формы вплоть до используемой терминологии, не говоря уже о содержании антикоррупционных мероприятий и их субъектах.

В рамках реформы государственной службы антикоррупционное регулирование предполагается осуществлять в первую очередь посредством механизмов предотвращения и разрешения конфликта интересов, то есть через корректировку профессиональной этики госслужащих. Используемые в законодательстве о государственной службе ключевые понятия концентрируются вокруг понятий личной заинтересованности и конфликта интересов. Сходным образом выстроены механизмы и процедуры противодействия коррупции. В статье 19 Федерального закона № 79 (ФЗ-79) 2004 г. “О государственной гражданской службе Российской Федерации” определены механизмы и процедуры, долженствующие препятствовать возникновению конфликта интересов и способствовать его разрешению. Основной механизм, предложенный данной статьей, – создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Конечно, данная статья задает только контуры необходимых механизмов и процедур и не может работать без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Она требует разработки методических рекомендаций по осуществлению правоприменительной практики, в частности установления процедур работы комиссий по служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Соответствующее наполнение ст. 19 осуществлено Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. “О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов”, включая Положение о комиссиях.

Остальные предлагаемые законодательством о государственной службе Российской Федерации механизмы противодействия коррупции (изменение принципов оплаты служебной деятельности на основании показателей эффективности и результативности; требование представления деклараций о доходах; усовершенствование способов социальной защищенности гражданских служащих; устранение слабой зависимости должностного роста гражданских служащих от их профессиональных заслуг и достоинств; разработка антикоррупционных должностных регламентов, исключающих основания для принятия так называемых “усмотренческих” решений; налаживание контроля над распоряжением материальными ресурсами с введением адекватной ответственности за их распределение) рассматриваются как вспомогательные.

Избранный в федеральном законодательстве вариант корректировки профессиональной этики подразумевает создание жестких нормативных конструкций, предусматривающих достаточно подробные правила исполнения должностных обязанностей. Это сделано в целях устранения “усмотренческого поведения” государственных

служащих, поскольку в нашем государственном аппарате еще не сложились этика служения гражданам и обществу в целом (этика гражданского долга), этика огражденного отношения к частной собственности, этика индивидуального достоинства государственных служащих, этика индивидуально-профессионального совершенствования и перфекционизма (индивидуальной ответственности за результат). Поскольку соответствующие этические нормы отсутствуют, “усмотренческое поведение” госслужащих неминуемо приводит к главенству краткосрочных стимулов и оснований служебного поведения: личному интересу, цинизму, равнодушию, карьеризму.

В рамках административной реформы противодействие коррупции осуществляется с помощью структурного регулирования деятельности государственных органов и связано в первую очередь с принятием административных регламентов предоставления услуг, а также с антикоррупционными программами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, с проведением экспертизы законодательства на предмет наличия в нем так называемых “коррупциогенных норм”, с косвенными способами мониторинга коррупции, наконец, с внедрением технических средств, замещающих людей на особо коррупционных направлениях принятия управленческих решений.

Эти меры смыкаются с принятым 19 декабря 2008 г. Федеральным законом № 273 “О противодействии коррупции” (ФЗ-273). В данном законе заложены основные принципы и направления противодействия коррупции, далеко выходящие за пределы государственного аппарата. В частности, предусматривается активное участие гражданского общества в противодействии коррупции, указывается на необходимость формирования нетерпимости общества к коррупции, закладывается правовая основа “чистой от коррупции” системы карьерного роста (п. 5 ст. 6).

Указанный закон – главный элемент пакета антикоррупционных мер, внесенных Президентом РФ в Государственную думу 3 октября 2008 г. В целом этот пакет включает четыре закона: “О противодействии коррупции”; “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции””; “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции””; “О внесении изменений в ст. 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации””.

Внесение этого пакета в Государственную думу заложило фундамент для дальнейшего развития мер борьбы как с “низовой”, так и с “верхушечной” коррупцией, то есть с коррупцией не только в государственном аппарате, но и на уровне лиц, замещающих государственные должности². Данный пакет подкрепляется Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. “О мерах по противодействию коррупции”. Этим указом создан Совет по борьбе с коррупцией и им же утвержден состав Совета и его Президиум. Помимо создания Совета, с 1 января 2010 г. в рамках борьбы с коррупцией вступит в силу Федеральный закон № 8 “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”, что увеличит прозрачность работы соответствующих органов, поскольку укрепится возможность анализа эффективности их деятельности. В этих же целях Президент РФ внес пять указов, вступивших в силу 20 мая 2009 г.:

”Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей”;

² Борьба с “верхушечной” коррупцией является приоритетным направлением в связи с тем, что “захват государства” как “способ покупки влиятельными группами решений государственных органов” происходит как раз на самых высоких уровнях власти [Головщинский, 2001].

”О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”;

”О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”;

”О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”;

”Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования”.

Из сказанного следует, что противодействие коррупции в рамках административной реформы двухсубъектно. Первый субъект – публичные лица, а второй – государственные органы, непосредственно связанные с такой профессиональной деятельностью госслужащих, которая потенциально коррупциогенна. Вследствие этого регламентирование предоставления услуг (по отношению ко второму субъекту) и деклараций о доходах и имуществе (по отношению к первому субъекту) – первоочередные меры борьбы с коррупцией в рамках административной реформы. Эти меры уже на данном этапе внедряются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Взаимодействие основных направлений противодействия коррупции

Решение проблемы коррупции предполагает необходимость координации двух основных направлений государственного противодействия, сложившихся в рамках реформирования государственной службы и административной реформы. Иначе говоря, предотвращение и разрешение конфликта интересов, с одной стороны, и регламентирование предоставления государственных услуг вкупе с контролем за доходами и имуществом – с другой, должны быть методологически, терминологически, организационно связаны. Это означает:

- в обоих направлениях следует использовать четкую, однотипную (не противоречащую друг другу) терминологию для того, чтобы не происходило коллизии норм. В частности, должны быть соотнесены понятия коррупции и конфликта интересов;

- должны быть совместимы (как минимум, не противоречить друг другу) определения субъектов противодействия коррупции. Особенно опасно, если к одному и тому же субъекту применяются различные требования в рамках указанных двух направлений;

- организационные схемы и структуры, обеспечивающие исполнение мероприятий по противодействию коррупции по обоим направлениям, должны быть построены одинаковым образом;

- экспертно-методологическое сопровождение мероприятий по противодействию коррупции следует постоянно синхронизировать.

Анализ двух основных законов ФЗ-273 и ФЗ-79 на предмет единства употребляемых терминов показывает, что их терминология расходится. В частности, определение “конфликта интересов” имеет различное наполнение для государственных гражданских служащих и публичных лиц. Так, в ФЗ-273 ничего не говорится об угрозе правам граждан, проистекающей из конфликта интересов, о чем как раз идет речь в ФЗ-79. Отсюда парадокс: “вред” правам граждан из-за возникновения ситуации конфликта интересов, исходя из текста закона ФЗ-273, не причиняется. Это существенно под-

рывает эффективность данного закона. Более того, можно сказать, что как такового регулирования “конфликта интересов” для публичных лиц нет, как нет и механизмов, осуществляющих это регулирование аналогично регулированию для государственных гражданских служащих. В ФЗ-273 данному вопросу посвящена ст. 10, состоящая из двух пунктов, которые в свою очередь являются формулировками понятий “конфликта интересов” и “личной заинтересованности”, соответственно, а о составляющей регулирования “конфликта интересов” нет ни слова. Несоответствие есть и в понятии “личной заинтересованности”.

В ФЗ-273 получение доходов представляется “в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц”. В то же время в ФЗ-79 понятие дохода раскрывается в виде “денежной либо натуральной формы, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами” (п. 2 ст. 10). Очевидно, что в ФЗ-273 данное понятие раскрывается намного шире. Это еще раз подтверждает тот факт, что “терминологической системности” в противодействии коррупции нет, вследствие чего в долгосрочной перспективе будет происходить снижение эффекта от применяемых мер.

Субъекты противодействия коррупции по двум указанным направлениям различаются. Для реформирования государственной службы субъект – собственно государственный служащий (для государственной гражданской службы – государственный гражданский служащий), а для административной реформы, как указывалось выше, характерен “двухсубъектный подход” (субъектами противодействия коррупции выступают как государственные органы, так и публичные лица). Субъекты разрешения конфликта интересов и борьбы с коррупцией расходятся. Казалось бы, налицо хорошо продуманное разделение субъектов, дополняющих друг друга, однако в состав публичных лиц включаются как лица, замещающие государственные должности, так и государственные служащие. Таким образом, налицо существенное пересечение субъектов, в результате чего государственные служащие подпадают под двойное действие различающихся требований ФЗ-273 и ФЗ-79.

Основные организационные схемы и структуры, призванные не допустить и разрешить конфликт интересов на государственной службе, связаны с формированием и работой комиссий. Механизм комиссий по урегулированию конфликта интересов в ФЗ-79 прописан довольно подробно и содержит как описание работы, так и формирование состава комиссий. Соответствующий Указ Президента РФ еще более конкретизирует параметры работы комиссий. Этого не скажешь о механизме противодействия коррупции в ФЗ-273. Данный закон выступает основополагающим по антикоррупционной деятельности. Механизм по проблеме конфликта интересов для публичных лиц практически не прописан, хотя определение понятия “конфликт интересов” здесь излагается для большего круга лиц, чем в ФЗ-79, но это и понятно, поскольку круг субъектов ФЗ-273 шире. Отсутствие механизма открывает лазейку для коррупции.

Помимо этого, нет никаких требований к представлению сведений о доходах депутатов и сенаторов нижней и верхней палаты Федерального собрания Российской Федерации, что оставляет этих лиц за рамками применения законов по противодействию коррупции. Если не требовать от этих лиц представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах, то тем самым остаются законодательные “лазейки” для их “незаконного обогащения” (п. 5 ст. 4 ФЗ-273), что идет вразрез с мерами по борьбе с “верхушечной коррупцией”. Что касается сведений о доходах, имуществе и обязательствах госслужащих, то формулировка соответствующей статьи в ФЗ-273 по сути расходится с формулировками, принятыми в ФЗ-79 и в Федеральном законе № 25 “О муниципальной службе в Российской Федерации” (ФЗ-25). Поясним данное утверждение.

Одной из мер, установленных всеми тремя федеральными законами (ст. 20 ФЗ-79, ст. 15 ФЗ-25 и ст. 8 ФЗ-273), является обязанность представления гражданином, претендующим на замещение должности государственной или муниципальной службы,

а также государственным гражданским или муниципальным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 16 ФЗ-79 и п. 9 ч. 1 ст. 13 ФЗ-25 за непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера граждан не может быть принят на гражданскую или муниципальную службу, а гражданский или муниципальный служащий не может далее находиться на гражданской или муниципальной службе.

Согласно ч. 8 ст. 8 ФЗ-273, распространяемой на государственных служащих (в отличие от аналогичных норм в ФЗ-79 и ФЗ-25), невыполнение служащим обязанности по представлению сведений (представление заведомо ложных сведений уже отсутствует!) о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера является правонарушением, влекущим освобождение служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы, либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности. Согласно ч. 7 ст. 8 ФЗ-273 непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, равно как и представление заведомо недостоверных или неполных сведений – основание для отказа в приеме гражданина на государственную или муниципальную службу.

Таким образом, если руководствоваться исключительно ФЗ-273, то служащему следует воздерживаться лишь от непредставления сведений, тогда как представление заведомо ложных сведений никак не возбраняется. Кроме того, ФЗ-273 в отличие от двух других названных выше федеральных законов устанавливает определенную ответственность в зависимости от того, является ли гражданин государственным или муниципальным служащим либо только претендует на замещение должности государственной или муниципальной службы.

Помимо этого, в практике классификации нарушений, относящихся к сведениям о доходах, имуществе и обязательствах государственных служащих, возник целый ряд вопросов, требующих скорейшего разрешения:

- являются ли термины “заведомо ложные сведения” (ФЗ-79 и ФЗ-25) и “заведомо недостоверные или неполные сведения” (ФЗ-273) синонимами? Если нет, чем они отличаются друг от друга?

- является ли представление государственным или муниципальным служащим заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера правонарушением? Если да, то какую ответственность должен нести нарушитель?

- охватывает ли термин “заведомо” все виды вины государственного или муниципального служащего и гражданина, претендующего на замещение должности государственной или муниципальной службы, либо означает только умышленный характер действия (бездействия)?

- каким образом учитывать характер совершенного государственным или муниципальным служащим правонарушения при выборе вида дисциплинарной ответственности, подлежащего применению?

- в случае выявления представления недостоверных и неполных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственными или муниципальными служащими какой механизм необходимо применять: проведение служебных проверок; рассмотрение данных нарушений на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских или муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов; рассмотрение в советах по противодействию коррупции?

Еще один из элементов законодательного регулирования вопросов по противодействию коррупции – институт должного (с моральной точки зрения) и правильного или правомерного (с правовой точки зрения) поведения государственного служащего. Впервые в новейшей истории указанный институт в комплексном виде появился в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. “Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих”. В ст. 18 ФЗ-79 также нашли отраже-

ние основные требования к служебному поведению служащих. Сегодня и в этом направлении следует действовать по сближению и координации норм права, поскольку из-за широты и абстрактности формулировок здесь обозначились две крайности. Одна из них позволяет в безобидных действиях должностного лица увидеть некие признаки коррупции, другая – наоборот, уходит от ответственности действительно виновным лицам.

Ситуация в регионах

Что происходит в регионах на фоне активных, но недостаточно (законодательно) координируемых действий федерального центра по регулированию конфликта интересов и противодействию коррупции в рамках реформы государственной службы и административной реформы? Проблема сближения административной реформы и реформы государственной гражданской службы на региональном уровне заметна, как нигде. Во многих субъектах Федерации реализацией этих мероприятий занимаются различные структурные подразделения органов власти. Более того, в ряде регионов с момента активизации антикоррупционной направленности указанных реформ функции в этой сфере переданы от уже существующих подразделений в “третьи руки”. Если провести содержательный анализ повесток (регламентов) заседаний региональных и муниципальных комиссий (по административной реформе; советов по противодействию коррупции; комиссий органов по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов), то станет очевидным факт смешения компетенции, ее подмены, формального подхода по отдельным направлениям работы. В такой ситуации действия власти на территории одного и того же субъекта носят порой несогласованный, а иногда и противоречивый характер. В тех же регионах, где удалось сосредоточить управление двумя названными реформами, а также сконцентрировать противодействие коррупции в одной структуре, заметны логика и последовательность принимаемых решений.

Следует подчеркнуть, что с учетом быстроты принимаемых на федеральном уровне решений и несовершенства складывающегося (уже действующего) федерального законодательства субъекты Федерации пока (в целом) осторожны в выборе конкретных мероприятий и методик по противодействию коррупции и разрешению конфликта интересов. Во многом внутренние противоречия федерального законодательства о государственной гражданской службе в части разрешения конфликта интересов и оценки поведения государственных служащих, а также определенные “нестыковки” норм права препятствуют активизации работы в этом направлении.

Острота ситуации заключается еще и в том, что нет четкого понимания, кто, какими конкретно вопросами должен заниматься. Собственно говоря, в вопросах компетенции правоохранительных органов все относительно понятно – традиционная и давно знакомая область работы. Но для других органов власти круг вопросов, входящих в их сферу, четко не определен. Вернее, юридически точно разобраться с вопросами, относящимися к антикоррупционным полномочиям, например, органов исполнительной власти субъекта Федерации, хотя и сложно, но можно. Но это осуществимо только при условии последовательного и спокойного, не форсированного применения (“без лозунгов и кампаний”) норм права, сопровождаемого выявлением “лакун” и нестыковок имеющихся норм. Однако в последнее время в отдельных регионах заметны попытки возложения на органы исполнительной власти не свойственных им функций, например дознания, или же анализа причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений. Подобный подход не улучшает борьбу с коррупцией, замещаемую “кампанией по ускоренной борьбе с коррупцией”.

Конечно, не следует драматизировать ситуацию. В частности, поскольку противодействие коррупции как программное мероприятие вошло составной частью в Концепцию проведения административной реформы в Российской Федерации еще в 2005 г., то в связи с этим во многих субъектах Федерации к моменту утверждения

Национального плана противодействия коррупции уже были собственные управленческие и правовые наработки. Отдельные регионы даже утвердили целевые программы противодействия коррупции, которые разрабатывались ими на базе типовой, подготовленной и размещенной на сайте Минэкономразвития и торговли РФ в 2006 г. Во всех регионах страны благодаря импульсам из Центра, несмотря на все их несовершенство и наличие внутренних правовых нестыковок, создана система региональных советов по противодействию коррупции, аналогичные органы созданы и во всех муниципальных образованиях второго уровня.

Указанные советы не призваны взять на себя координирующую роль в борьбе с преступностью органов прокуратуры. Однако они достаточно успешно согласовывают действия органов исполнительной и законодательной власти регионов с работой правоохранительных органов. В состав советов как на региональном, так и на муниципальном уровне, как правило, вошли руководители высшего звена представительных и исполнительных органов власти, прокуроры, начальники территориальных подразделений органов внутренних дел и службы федеральной безопасности, налоговой инспекции, представители общественности и средств массовой информации и др. При этом такие же органы созданы и во всех семи федеральных округах при полномочных представителях Президента РФ. Логическим продолжением Национального плана противодействия коррупции стали аналогичные планы, принятые в субъектах Федерации, муниципальных образованиях. Такие действия власти по созданию вертикали общественных, управленческих органов остались практически никем не замеченными, хотя на самом деле это значительный шаг вперед.

Анализируя принятые меры, можно выявить положительную динамику в намерениях государства по противодействию коррупции, а именно – явное усиление внимания государства к этой проблеме. Прозрачнее стала деятельность органов власти; в ряде федеральных законов и в других отмеченных выше правовых актах появились нормы, регулирующие конфликт интересов и устанавливающие преграды для коррупции. Государство пытается подойти к решению данной проблемы системно, но системность пока не сложилась. Отсутствует и целостность мер по противодействию коррупции. Следует сказать и о некоторой “скомканности” и несогласованности важных моментов двух частей комплекса нормативных актов, а именно – актов, регулирующих государственную службу, и актов, относящихся к сфере административной реформы.

Отсутствие системности, недостаточное сочетание норм по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов распространяются на регионы, которые оказываются в двусмысленной ситуации – необходимости принятия решительных мер в условиях неопределенности и нестыковки принимаемых норм. В регионах понимают, что это может разрушить всю систему мер и сделать ее неэффективной, в связи с чем действуют очень осторожно и зачастую неунифицированно.

Необходимо более четко разграничить сферы “антикоррупционной компетенции” органов власти, оказывать методическое и информационное, образовательное содействие государственным органам, осуществляемое “из одного центра”. Что касается самого комплекса мер, то можно сказать: государство указало правильные направления борьбы с коррупцией, но зачастую “слова расходятся с делом”, и это ослабляет уже принятые меры и мешает развиваться новым механизмам противодействия коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Головщинский К.И.* Диагностика коррупционности законодательства. М., 2001.
- Оболонский А.В.* Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // *Общественные науки и современность.* 2005. № 6.
- Оболонский А.В.* Сторонники и противники реформы государственной службы // *Общественные науки и современность.* 2006. № 5.