

УКАЗ**ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН****О СТРАТЕГИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

В целях организации эффективной борьбы с коррупцией, устранения порождающих ее причин и условий, обеспечения законности в деятельности органов государственной власти Республики Татарстан, в соответствии с решениями Совета Безопасности Республики Татарстан постановляю:

1. Утвердить в основном прилагаемую Стратегию антикоррупционной политики Республики Татарстан.

2. Поддержать предложение Совета Безопасности Республики Татарстан о создании постоянно действующего рабочего органа по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан.

3. Секретарю Совета Безопасности Республики Татарстан до 1 мая 2005 года разработать и представить на утверждение положение об органе, указанном в пункте 2 настоящего Указа, и предложения по его персональному составу.

4. Признать утратившим силу Указ Президента Республики Татарстан от 12 июля 2004 года N УП-472 "О комиссии по разработке стратегии антикоррупционной политики в Республике Татарстан".

5. Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент
Республики Татарстан
М.Ш.ШАЙМИЕВ

Казань, Кремль
8 апреля 2005 года
N УП-127

Утверждена
Указом Президента
Республики Татарстан
от 8 апреля 2005 г. N УП-127

**СТРАТЕГИЯ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН****Введение**

Последние десятилетия проблема коррупции выходит на передний план на разных уровнях общественных отношений: международном, национальном, территориальном, отраслевом, межличностном. Такое внимание к проблеме обусловлено осознанием того факта, что коррупция теснейшим образом связана с неэффективностью политических систем, государственного управления, правоотношений, общественных отношений, морали и т.п. Коррупция порождается этой неэффективностью, и сама усугубляет ее. Тем самым создается порочный круг, разорвать который крайне сложно.

Россия переживает всплеск коррупции. Это, несомненно, обусловлено историко-культурной традицией. С другой стороны, рост коррупции всегда сопровождает периоды крупных социально-экономических преобразований. Усугубляет проблему слабость государства, отсутствие правовых традиций и другие подобные проблемы.

Россия, как и все составляющие ее субъекты Федерации, стоит перед серьезным вызовом. Президент России В.В.Путин неоднократно подчеркивал важность проблемы коррупции, указывая на ее негативные последствия.

Руководство Республики Татарстан, сознавая свою ответственность перед гражданами, населяющими Республику, намерено предпринять решительные меры по укрощению коррупции в Республике и внести тем самым свой вклад в ограничение коррупции в масштабах страны.

Вступая на этот путь, руководство республики осознает остроту проблемы и считает своим долгом донести до граждан следующие важные соображения:

Первое. Коррупция не может быть побеждена полностью. Наша задача - существенно снизить ее уровень.

Второе. Необходимо готовиться к тому, что значимое, ощутимое для граждан и экономики республики снижение коррупции займет не одно десятилетие. Но из этого следует, что далее откладывать начало противодействия коррупции нельзя.

Третье. Коррупция не может быть ограничена в результате разовой кампании. Необходимо сделать антикоррупционную политику постоянной функцией республиканских властей.

Четвертое. Нужно различать борьбу с коррупцией и борьбу с коррупционерами. Последняя, как важная часть ограничения преступности, является одним из элементов антикоррупционной политики. Но только репрессивными мерами коррупцию не ограничить. Основные усилия антикоррупционной политики должны быть направлены на устранение причин и условий, порождающих коррупцию, и, тем самым, на повышение эффективности государственного и муниципального управления.

Пятое. Мировая практика подсказывает, что стратегия "островков честности", т.е. борьбы с коррупцией в отдельных ведомствах или частях государства, может иметь успех. Но с высокой вероятностью такой успех будет временным. Поэтому необходимы усилия по расширению сферы действия антикоррупционной политики до уровня всей страны.

Шестое. Органы власти, тем более когда они поражены коррупцией, не в состоянии самостоятельно решить проблему ограничения коррупции. Это возможно сделать только находясь в партнерских отношениях с обществом. Но такое партнерство возможно лишь при условии доверия политике власти. Добиться его - первоочередная задача.

Седьмое. Важнейшее политическое условие, при котором возможно ограничение коррупции, - это эффективная демократия.

Стратегия антикоррупционной политики - политический документ, выполняющий функцию компаса, указывающего правильное направление, и определяющий возможные методы движения. Однако было бы наивно предполагать, что можно на старте раз и навсегда предопределить верный маршрут и верные средства движения. Это связано, с одной стороны, с природой коррупции как социального явления, мимикрирующего, приспосабливающегося, и, с другой стороны, с ограниченностью нашего знания о коррупции и несовершенством применяемых инструментов. Поэтому стратегия антикоррупционной политики должна быть достаточно гибкой и располагать встроенными средствами анализа своей эффективности и видоизменения.

Республика Татарстан одна из первых начинает планомерное наступление на коррупцию. Стратегия антикоррупционной политики - публичный документ, доступный гражданам. Это должно позволять обществу контролировать действия властей, проверять, насколько они соответствуют заявленным целям и задачам политики.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

1.1. Организация власти

Модель власти в Республике Татарстан в целом мало отличается от моделей в других субъектах Федерации, а также федеральной модели. А эта модель объективно формирует персональную ответственность руководителя субъекта Федерации. Институт ответственного руководителя необходим. Но дело в том, насколько руководитель ограничен необходимостью учитывать позицию иных институтов власти; насколько иные институты самостоятельны (а это - одна из основ конституционного строя); насколько политика является продуктом компромисса между разными политическими силами, легально представленными в институтах власти (не случайно о демократических государствах говорят, что там высшие должностные лица не правят, а влияют на политику). В мировой практике давно выявлена закономерность: коррупция всеохватна и масштабна там, где модель организации власти предполагает не правление на основе конкуренции ответственных политических сил, а правление не ответственной перед обществом бюрократии.

Переход на новую систему наделения полномочиями руководителей субъектов Федерации главой государства может уменьшить демократическую легитимность высшего руководителя субъекта Федерации.

1.2. Социально-экономическая ситуация

Чтобы задать контекст реализации предлагаемой антикоррупционной стратегии, полезно будет провести сравнительный анализ социально-экономических условий жизни в Республике Татарстан и нескольких других субъектах Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ. В иллюстративных целях в данном анализе будут представлены такие регионы, как Республика Башкортостан и Самарская область.

Татарстан является наиболее промышленно развитым из рассматриваемых регионов. Так, в Татарстане 42,2% валового регионального продукта (ВРП) приходится на промышленное производство; в Башкортостане - 29,8%; в Самарской области доля промышленности в ВРП - 35,4%.

По обороту розничной торговли безусловным лидером является Самарская область с ее 127,8 млрд. руб. в 2002 году и 2 местом по обороту розничной торговли в стране. По данной характеристике Татарстан значительно ей уступает - 27 место во всероссийском рейтинге.

По объему иностранных инвестиций в экономику регионов лидирует Татарстан - более 640 млн. долларов США в 2002 году. Причины такого большого интереса очевидны. В Самарскую область иностранные инвесторы вкладывались приблизительно в 2 раза меньше.

Говоря о динамике (если отбросить стандартные явления для всех регионов - кризис 1998 г.), необходимо отметить позитивные тенденции развития, наблюдавшиеся в последние годы. Тем не менее, тенденции роста были различными по силе и стабильности. Если анализируются среднедушевые месячные доходы жителей регионов, то лидером вновь оказывается Самарская область. Если проанализировать число малых предприятий в регионах, то значительно большее число малых предприятий - в Самарской области. Учитывая тот факт, что развитие малого предпринимательства является важнейшим условием формирования среднего класса, можно утверждать, что социальное развитие региона более успешно в Самарской области, нежели у ее соседей. После вполне очевидного пика безработицы в 1998 году ее уровень постоянно снижался. Это свидетельствует о стабилизации ситуации и растущих потребностях региональной экономики в трудовых ресурсах. В нашем случае можно говорить о том, что наиболее успешный путь решения возникших в 1998 году проблем избрала Самарская область. В 2001 - 2002 годах снижение уровня безработицы там было максимальным. Но в абсолютном выражении показатели РТ лучше.

1.3. Особенности государственного управления

Коррупционированность исполнительной власти во многом определяется объемом осуществляемых избыточных государственных функций, а также неоптимальной структурой стимулов для государственных служащих. Совершенствование системы органов власти предоставляет существенные резервы снижения уровня коррупции.

Для повышения эффективности государственного управления в Республике следует обратить внимание на имеющие место:

- Низкий уровень исполнительской дисциплины;
- Распространенность ситуаций "заматывания" нежелательных поручений и произвольного установления порядка их исполнения:
- Ориентацию на ведомственный интерес;
- Слабую мотивацию деятельности государственных служащих. (Оплата труда государственных служащих не связана с результатами их деятельности);
- Размытость критериев принятия решений в условиях отсутствия четких обязательств перед обществом и руководством;
- Излишняя централизация полномочий по принятию решений.

Криминальная ситуация в Республике Татарстан характеризуется значительным удельным весом преступлений против личности и против собственности, наличием организованных преступных группирований, оказывающих негативное влияние на экономику.

1.4. Регулирование государственной службы

Выполняя требование федеральной власти о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным (которое само далеко не всегда является образцом совершенства), Республика Татарстан фактически скопировала концепцию Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31.07.1995. Между тем, этот Закон закрепляет далеко не лучшую модель организации государственной (гражданской публичной) службы, в т.ч. и с точки зрения предупреждения коррупции. Правда, ФЗ об основах госслужбы 31 января 2005 г. утратил силу в связи с принятием Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.04 (до этого был принят Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.03). Однако в целом модель государственной службы сохранилась. Некоторые недостатки такой модели и их отражение в

Законе РТ "О государственной гражданской службе Республики Татарстан" от 16.01.03 (далее - Закон РТ).

1. Закон РТ в слишком общих (а потому легко обходимых) нормах регулирует отношения чиновников с бизнесом.

2. В Законе РТ в числе обязанностей для чиновников предусмотрено, что они не должны исполнять незаконные приказы (п. 4 ст. 12). В таком случае требуется четкое закрепление гарантий и вообще алгоритм действий при отказе от исполнения незаконного (или даже преступного) приказа.

3. В Законе РТ содержится запретительная норма, гласящая, что чиновник не вправе "получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего". Вместе с тем, слишком общая формулировка способна приводить к возможности обхода данного запрета.

Представляется, что законодательство о государственной службе нуждается в пересмотре в рамках реализации антикоррупционной политики.

1.5. Регулирование предпринимательской деятельности

Анализ законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, показывает, что для целого ряда отраслей экономики в Татарстане характерно прямое отраслевое управление, свойственное для плановой экономики.

Существенна доля государственного сектора экономики: в настоящее время в Республике функционируют более 1000 государственных предприятий и более 600 акционерных обществ с государственной долей в уставном капитале. Сравнение результатов деятельности государственных предприятий и предприятий с частной формой собственности (в том числе возникших в процессе приватизации) показывает меньшую экономическую эффективность государственных унитарных предприятий.

1.6. Политика и права граждан

Два года назад российскими экспертами московского офиса Фонда Карнеги было проведено сравнительное исследование российских регионов, в котором последние оценивались по множеству параметров, характеризующих состояние демократических институтов. Как смотрятся Республика? Для удобства восприятия мы приведем некоторые данные, оценив место Татарстана долей (в процентах) регионов, в которых ситуация такая же или хуже по каждому из параметров. <*> Значит, чем меньше процент, тем ситуация хуже: меньше соответствующей свободы или менее развит соответствующий институт. Итак: "открытость власти" - 17%; "демократичность выборов" - 18%; "политический плюрализм" - 19%; "развитость независимых СМИ" - 26%; "экономическая либерализация" - 21%; "развитость гражданского общества" - 26%; "развитость местного самоуправления" - 9%; общий рейтинг развития демократических институтов - 18%.

Если рассмотреть Татарстан в группе национальных республик в составе Российской Федерации, то относительная картина изменится в лучшую сторону следующим образом: "открытость власти" - 29%; "демократичность выборов" - 21%; "политический плюрализм" - 38%; "развитость независимых СМИ" - 33%; "экономическая либерализация" - 67%; "развитость гражданского общества" - 76%; "развитость местного самоуправления" - 26%; общий рейтинг развития демократических институтов - 48%.

Из приведенных выше данных следует, что совершенствование политической системы, развитие демократических свобод, создание условий для развития рыночной экономики - все это мощные ресурсы, еще не задействованные в республике в достаточной мере. Если говорить о возможных точках прорыва, опорах реализации антикоррупционной политики, то согласно приведенным данным, это гражданское общество и предпринимательство (относительно других, само собой разумеется). Если говорить о ключевой, самой болезненной проблеме, то это, конечно, политическая конкуренция, о чем говорилось выше.

В республике имеется немалое число формально независимых средств массовой информации. Однако многие из них контролируются посредством экономических и административных рычагов. Тем не менее, имеются независимые и весьма последовательно критикующие власть газеты, чего нельзя сказать об электронных СМИ.

В республике относительно мало правозащитных организаций, еще меньше влиятельных. Относительно невысок уровень участия в разработке политики независимых экспертных институтов.

В целом можно утверждать: уровень демократических свобод и политической конкуренции в республике отстает от уровня массового сознания жителей.

<*> Если Татарстану приписывался ранг такой же, как и группе других стран, то приписывалась средняя позиция в этой группе.

1.7. Коррупция в Республике Татарстан

Для Республики Татарстан характерны избыточное государственное влияние на такие основные отрасли экономики, как нефтедобыча и нефтепереработка, энергетика, машиностроение, ликероводочная промышленность и др. Такой способ государственного регулирования экономики позволил сохранить производственный потенциал Республики Татарстан в периоды экономических кризисов в Российской Федерации начала 90-х годов и 1998 - 1999 годов XX века.

С учетом процессов разгосударствления собственности, в целях обеспечения более динамичного роста ВРП Президент Республики Татарстан с 2001 года начал кампанию по постепенному ослаблению государственного влияния в экономике. В частности, приняты решения, рассчитанные на ускоренное развитие малого и среднего бизнеса, их защиты от административного произвола. Реализация принятых решений натолкнулась на препятствия. Во-первых, чиновники, разрабатывавшие планы и программы проведения либеральных реформ, не вполне точно определили главные препятствия, которые вынужден преодолевать бизнес в Республике Татарстан. Поэтому реформами они пытались устранить второстепенные препятствия для развития бизнеса. Во-вторых, система бюрократической реализации реформ была адаптирована чиновниками, которым было поручено исполнение соответствующих распоряжений так, чтобы возможности получения взяток с предпринимателей сохранились. Без существенного снижения уровня коррупции в системе государственного и муниципального управления, а также включения предпринимателей и граждан в систему принятия решений, экономические реформы в Республике Татарстан, а следовательно, снижение уровня коррупции представляется малоэффективным.

Для граждан наиболее значимыми проблемами, решение которых способно реально снизить уровень коррупции в их взаимоотношениях с чиновниками, являются следующие:

- сложность и запутанность процедур регистрации совершаемых гражданско-правовых сделок;
- незнание законов, позволяющих гражданам отстаивать свои права и свободы в общении с чиновниками;
- недостаток информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти о готовящихся к принятию и принятых ими решениях.

Для малого и среднего бизнеса наиболее значимыми проблемами, связанными с коррупцией, являются следующие:

- сложность, а иногда и невозможность получения доступа к нежилым помещениям и отвода земель для строительства зданий и сооружений;
- постоянные проверки бизнеса представителями различных контролирующих организаций;
- недобросовестная конкуренция бизнесов, близких к органам власти, в частности, произвол чиновников в городах и районах, предоставляющих преференции своим родственникам и знакомым;
- сложность и длительность процедур регистрации и лицензирования бизнеса и т.д.

Говоря о рынках бытовой коррупции, следует указать на следующие особенности:

- большая часть коррупционных сделок осуществляется в сфере медицинских услуг (21% всех сделок, следующие рынки имеют распространенность в два с половиной раза меньше);
- максимальный риск коррупции и максимальная готовность давать взятки приходится на высшее образование;
- самая высокая интенсивность коррупции (среднее число взяток в год на одного жителя) - в сфере регистрации сделок с недвижимостью.
- самые дорогие взятки (в рамках полномочий властей республики) - в сфере земельных отношений.

По сравнению с 2002 г. доля граждан, хотя бы раз попадавших в коррупционную ситуацию, выросла с 47 до 56 процентов. В полтора раза вырос средний размер взятки. Вместе с тем резко упала доля граждан, которые, попав в коррупционную ситуацию, идут на коррупционную сделку. Это приводит к снижению интенсивности коррупции и общему объему рынка бытовой коррупции в Татарстане, который все-таки остается опасным большим.

В сфере деловой коррупции как главную следует отметить следующую особенность: 88% всех коррупционных сделок приходится на исполнительную власть. Это свидетельство очень высокой зарегулированности деловых отношений.

Распределение коррупционных сделок по разным уровням власти указывает, что почти 80% всех коррупционных сделок приходится на уровень городов и районов Республики.

2. ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Принципы антикоррупционной политики

Антикоррупционная политика Республики Татарстан базируется на положении о том, что коррупция есть одно из проявлений низкой эффективности:

- политической системы;
- государственного управления;
- экономики;
- социальной сферы;
- гражданского общества.

Коррупция - комплексная "болезнь", требующая комплексного "лечения", в котором трудно ожидать быстрых успехов. Как показывает международный опыт, успех в реализации антикоррупционной политики может быть достигнут, если придерживаться следующих принципов:

1. Авторитетное руководство. Антикоррупционная политика должна инициироваться авторитетным лидером на основании мандата, полученного от избирателей либо в ином установленном законом порядке.
2. Кооперация власти и общества.
3. Прозрачность антикоррупционной политики.
4. Акцент на искоренение условий, порождающих коррупцию.
5. Учет культурных факторов.
6. Гибкость и адаптивность политики должны обеспечиваться постоянной обратной связью, опирающейся на независимые мониторинг и диагностику.
7. Учет возможных угроз и ограничений для реализации политики.
8. Сочетание последовательности и трезвой оценки возможностей.
9. "Не навреди". Антикоррупционная политика должна сочетать последовательность и энергичность с тщательностью, продуманностью и подготовкой шагов.
10. Сочетание институциональных изменений и социальной инженерии.
11. Активное воздействие на общественное сознание.
12. Финансирование антикоррупционной политики. Безусловно, на первых порах реализация политики потребует определенных затрат. Однако последовательность программных шагов может быть спланирована таким образом, чтобы эти шаги приводили к существенному повышению эффективности бюджетных расходов, что не только компенсирует произведенные затраты, но и дает возможность дальнейшего финансирования реализации политики.

2.2. Цели и задачи антикоррупционной политики

Антикоррупционная политика Республики Татарстан должна быть органичной частью других направлений политики. В соответствии с предложенными выше принципами политики, основная цель антикоррупционной политики - повышение эффективности в следующих сферах:

- политическая система;
- государственное управление;
- экономика;
- социальная сфера;
- гражданское общество.

Данная цель достигается с помощью решения следующих основных задач:

- противодействие условиям, порождающим коррупцию;
- повышение риска коррупционных действий и потерь от них;
- увеличение выгод от действий в рамках закона и во благо общественных интересов;
- вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики;
- формирование нетерпимости по отношению к коррупционным действиям.

2.3. Субъекты антикоррупционной политики

Целесообразно рассматривать следующие субъекты антикоррупционной политики:

1. Специализированный орган по реализации антикоррупционной политики. Определение такого органа не только необходимо с точки зрения эффективности реализации политики, но и рекомендуется международными правовыми договорами, подписанными Российской Федерацией.

2. Органы власти, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики.

3. Органы власти, в которых в определенный период реализуются антикоррупционные программы. Крайне важно, чтобы работники таких органов ощущали себя не объектами, а субъектами, следовательно, участниками политики.

4. Общественные организации, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики.

5. Средства массовой информации.

Искусство антикоррупционной политики состоит в том, чтобы максимально сократить число тех, кто воспринимает себя как объект антикоррупционной политики. Это означает необходимость постоянных усилий по вовлечению и мобилизации граждан организаций на реализацию антикоррупционной политики. Подобное возможно, если планируя антикоррупционную политику, думать не об изменениях в людях, а об изменениях в отношениях между ними (влекущих, возможно, и изменения в людях).

2.4. Ресурсы антикоррупционной политики

При наличии подобных ограничений и угроз важнейшей составляющей антикоррупционной политики должна стать мобилизация всех возможных ресурсов ее поддержки. Среди таковых можно указать следующие:

- поддержка руководителей федеральных органов государственной власти, заинтересованных в проведении региональных экспериментов по осуществлению антикоррупционной политики;
- поддержка в других субъектах Федерации (например, для лоббирования федеральных законов, лежащих в сфере общих интересов, в частности, налоговая система);
- поддержка институтов гражданского общества: бизнес, СМИ, общественные организации.

Преодоление описанных выше препятствий и угроз облегчается особенностями подхода к реализации антикоррупционной политики. В связи с этим рекомендуется;

- продумывать каждый шаг и адаптировать его к политическим, административным, социально-психологическим особенностям;
- реализовывать каждый шаг только тогда, когда для этого созданы необходимые условия;
- максимально использовать предварительные пилотажные эксперименты по внедрению новых шагов антикоррупционной политики;
- искать и находить тех, кто заинтересован в предстоящих изменениях, особенно внутри государственной и муниципальной службы.

3. ИНСТРУМЕНТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. Орган реализации антикоррупционной политики

Идея определения на одном из этапов реализации антикоррупционной политики специализированного антикоррупционного органа, подчиненного непосредственно Президенту Республики Татарстан, основана на понимании борьбы с коррупцией как полноценной и имманентной современному государству функции. Речь идет о формировании и институализации постоянного направления государственной деятельности наподобие таких базовых функций, как экономика, безопасность, социальное обеспечение и др., т.е. о политике.

Целесообразно возложить на данный орган ответственность за:

- организацию разработки направлений, форм и методов антикоррупционной политики;
- контроль и содействие общественному контролю над реализацией государственной антикоррупционной политики;
- взаимодействие с республиканскими органами и организациями (отчасти федеральными, расположенными на территории Республики Татарстан) по проведению антикоррупционной политики;
- поддержку общественных объединений, чья деятельность направлена на борьбу с коррупцией; помощь в организации антикоррупционного фронта;
- разработку либо организацию разработки проектов законов, направленных на устранение условий, способствующих коррупции, и представление их для внесения в качестве законодательной инициативы;
- организацию антикоррупционной экспертизы и проведение антикоррупционной экспертизы вступивших в законную силу республиканских законов и правовых актов органов государственной власти РТ;
- проведение антикоррупционной экспертизы федеральных законов и иных федеральных нормативных актов (при обнаружении в них существенных условий, создающих или облегчающих коррупционные проявления, результаты экспертизы передаются соответствующим республиканским органам власти);
- организацию антикоррупционной экспертизы и проведение антикоррупционной экспертизы проектов республиканских законов и правовых актов органов государственной власти РТ;
- подготовку предложений Президенту Республики Татарстан по оценке решений и действий лиц, занимающих государственные должности в системе республиканской государственной

службы, с точки зрения этики государственной службы с целью выявления и пресечения коррупционных проявлений;

- взаимодействие с органами, осуществляющими контроль над динамикой имущественного положения лиц, занимающих государственные должности в системе республиканской государственной службы;

- организацию и проведение мониторинга коррупции в Республике Татарстан;

- организацию антикоррупционного просвещения граждан в Республике Татарстан;

- сотрудничество с международными и иностранными правительственными и неправительственными организациями антикоррупционной направленности.

При реализации возложенных на него функций антикоррупционный орган должен обеспечивать постоянное тесное взаимодействие с институтами гражданского общества, специализирующимися на противодействии коррупции. Речь идет не о "дежурных" декларациях о сотрудничестве, а о функциональной невозможности данного органа осуществлять свою деятельность без антикоррупционных общественных сил. Фактически речь идет о некоем эксперименте по опробованию новой философии публично-властной деятельности. Тем самым, с одной стороны, появляется гораздо больше возможностей для повышения эффективности антикоррупционной деятельности будущего органа. С другой стороны, создаются дополнительные гарантии от бесконтрольности самого этого органа.

3.2. Правовое регулирование антикоррупционной политики

Принципы правового регулирования антикоррупционной политики:

1. Антикоррупционная направленность - характеристика всего регионального правового поля, а не одного-двух антикоррупционных законов. Борьба с коррупцией законодательными мерами должна пронизывать все правовое поле Республики Татарстан, проявляться в целой системе законов, носящих, помимо прочего, антикоррупционную направленность.

2. Противодействие как коррупционерам, так и причинам коррупции. Законодательное регулирование должно отталкиваться от базовых принципов самой стратегии противодействия коррупции, одним из которых является сбалансированность инструментов борьбы против проявлений и причин коррупции.

3. Антикоррупционная оптимизация законотворческого процесса. Изменение порядка принятия законодательства, предполагающее принятие антикоррупционных стандартов законотворческого процесса.

4. Максимально полное использование ресурсов закона в целях проведения антикоррупционной политики.

Можно выделить следующие направления правового регулирования антикоррупционной политики.

Первое, институциональное оформление противодействия коррупции. В данном случае речь идет об использовании законодательства для запуска тех разделов Стратегии, которые связаны с определением специального органа противодействия коррупции, а также с проведением антикоррупционной реструктуризации органов власти.

Второе, антикоррупционная оптимизация административных процедур и методов государственного регулирования. Реализация данного направления правового регулирования предполагает внесение изменений в акты, способствующие коррупции. (В частности, в законодательство о земельных ресурсах, предусматривающее четкую и алгоритмизированную процедуру отвода земли и выделения земельных участков, ликвидацию дублирования в осуществлении контрольно-надзорных полномочий между органами власти Республики Татарстан и территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти).

Третье, легализация антикоррупционных мер и инструментов. Реализация данного направления правового регулирования предполагает принятие законодательства о ведомственных антикоррупционных программах, предписывающих проведение оценки коррупционных рисков в органах исполнительной власти и ранжирование органов власти по степени их коррупционных рисков.

Четвертое, закрепление побочных антикоррупционных инструментов. Реализация данного направления правового регулирования предполагает принятие законодательных актов, которые имеют косвенное антикоррупционное значение.

3.3. Подготовка персонала антикоррупционной политики

В целом система подготовки кадров антикоррупционной политики должна решать несколько важнейших проблем. К таким проблемам, в первую очередь, необходимо отнести преодоление бюрократической инерции и "корпоративного" отторжения новшеств.

Еще один блок проблем связан с недостаточной профессиональной подготовкой кадров государственной службы. Традиционно в нашей стране недостаточно внимания уделялось профессиональной подготовке и повышению квалификации государственных служащих в сфере этики и морали.

Достаточно полезным представляется разделение всех методов и инструментов на следующие четыре группы:

1. Внедрение элементов антикоррупционной подготовки в учебные планы высших образовательных учреждений, занимающихся подготовкой будущих кадров государственной службы.

2. В рамках программ повышения квалификации можно осуществлять более оперативную подготовку уже существующих кадров к работе в сфере антикоррупции. Также очень важно уделять внимание демонстрации и обучению государственных служащих использованию различных инструментов взаимодействия между государственными органами и обществом.

3. Проведение различных информационных мероприятий для наиболее важных участников антикоррупционной программы (включая представителей общества). К конкретным групповым формам такой деятельности относятся конференции, круглые столы, семинары, тренинги, ролевые игры.

4. В случае, когда целевой аудиторией мероприятия являются граждане, может оказаться эффективно проведение ток-шоу, интервью, посланий, публичных выступлений и т.п.

3.4. Коллективные и индивидуальные методы реализации антикоррупционной политики

Проведение антикоррупционных мероприятий исключительно местного или регионального уровня обладает несомненными преимуществами, из которых основные сводятся к следующему:

- 1) отсутствие необходимости политического согласования антикоррупционной политики с другими регионами или управленческими уровнями;

- 2) отсутствие необходимости задействовать сложные процедуры координации действий между другими уровнями управления и регионами;

- 3) относительная простота финансового планирования - все расходы, доходы и их планирование зависят от единого управленческого центра;

- 4) меньшая стоимость реализации программ такого масштаба;

- 5) обозримая управленческая перспектива - для управления такой антикоррупционной политикой достаточно небольшого по численности и иерархичности штата.

В то же время, для решения многих проблем, связанных с коррупцией могут понадобиться усилия и ресурсы, далеко выходящие за рамки одного региона или управленческой единицы. В таком случае необходимо будет задействовать более масштабные и, соответственно, более сложные механизмы для реализации антикоррупционной борьбы. Предлагается формирование межрегиональных антикоррупционных коалиций, которые, в отличие от индивидуальных действий, обладают следующими преимуществами:

- 1) возможность мобилизовать недоступный отдельно взятым участникам программы антикоррупционный потенциал;

- 2) возможность добиться непропорционального приращения эффективности антикоррупционной стратегии за счет использования более разностороннего и комплексного подхода или дополнительных административных и политических ресурсов;

- 3) возможность снизить индивидуальные издержки и негативные последствия реализации антикоррупционной стратегии за счет их перераспределения между большим числом участников;

- 4) возможность уменьшить число субъектов, получающих выгоду от реализации антикоррупционной стратегии в субъектах-участниках кампании без каких бы то ни было усилий и затрат ("проблема безбилетника" в государственном управлении);

- 5) сделать антикоррупционную политику экономически более эффективной (имеется в виду преодоление изъяна рынка, связанного с общественными благами (вроде четко работающего правового порядка), когда отдельные индивиды или общности не заинтересованы в "производстве" таких общественных благ, так как ими будут пользоваться все, а затрачивать усилия на их создание - лишь некоторые).

3.5. Работа со средствами массовой информации, пропаганда и мобилизация

Одним из важнейших направлений антикоррупционной политики должно быть изменение общественного сознания под влиянием антикоррупционной пропаганды. Важнейшая роль отводится средствам массовой информации.

Ключевыми направлениями деятельности органов государственной и муниципальной власти по изменению отношения граждан к коррупции должны быть следующие:

- Проведение по заказам органов государственной власти и крупного бизнеса объективных исследований коррупции, ее причин, масштабов и негативных последствий с последующим публичным представлением их результатов всему обществу.

- Поддержка антикоррупционного гражданского образования, которое могут проводить некоммерческие организации по методикам, разработанным и применяемым в различных регионах России.

- Обеспечение свободного доступа граждан к информации о деятельности органов власти и управления.

- Рассмотрение и обязательные ответы по существу на все обращения граждан в органы власти и лично к Президенту Республики Татарстан.

- Поддержка проведения публичных общественных обсуждений и парламентских слушаний о проблемах противодействия коррупции.

Сами средства массовой информации в области антикоррупционной деятельности могут, в частности, следующее:

- формировать базы данных публикаций о коррупции;

- просвещать граждан о коррупции и способах жизни без коррупции, устраивать своеобразные акции отказа от взяток;

- искать и описывать опыт противодействия коррупции в других населенных пунктах и регионах нашей страны;

- просвещать граждан, бизнесменов и чиновников о том, какими методами осуществляется успешное противодействие коррупции в других странах;

- несколько средств массовой информации могли бы, объединив финансы, заказывать специализированным социологическим агентствам проведение объективных исследований коррупции;

- всей своей деятельностью способствовать расширению открытости органов власти и бизнеса для общества. Эта деятельность косвенно будет, как в большинстве стран мира, снижать уровень коррупции.

В 2004 г. Татарстан вышел на первое место в России по числу подписанных печатных изданий на душу населения. Это еще раз подчеркивает важность СМИ в реализации антикоррупционной политики.

3.6. Гражданское участие

Гражданское участие понимается как участие граждан и структур гражданского общества в управлении государством и тем местным сообществом, в котором они живут. Формами гражданского участия могут быть участие граждан и структур гражданского общества в подготовке, принятии, исполнении и контроле исполнения решений органов власти, государственного и муниципального управления.

В ситуации широкого распространения коррупции системы государственного и муниципального управления, как и предпринимательские структуры, оказываются неспособными осуществлять взаимный контроль своей деятельности, а также принимать решения в интересах общества и государства, а не в корпоративных и личных целях. Только активность и постоянное давление граждан, гражданского общества на государственное и муниципальное управление, а также на бизнес, может позволить чиновникам, предпринимателям и гражданам постепенно отказаться от применения коррупционных практик в своей деятельности.

Предлагается поддерживать создание гражданских коалиций, которые в сотрудничестве с властью могли бы участвовать в реализации антикоррупционной политики, выполняя следующие функции:

- обеспечение прозрачности власти;

- мониторинг уровня и структуры коррупции;

- антикоррупционное обучение;

- антикоррупционная пропаганда;

- участие в разработке антикоррупционных мер, мероприятий, программ;

- мониторинг коррупционности законодательства;

- работа в общественных советах при органах власти;

- представительство в качестве наблюдателей в тендерных, закупочных комиссиях в органах власти;

- участие в бюджетном процессе;

- оценка эффективности антикоррупционной политики.

4. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

4.1. Создание политических условий для реализации антикоррупционной политики

Фундаментальным направлением, предопределяющим эффективность всех иных направлений антикоррупционной политики, является переход к такой организации публичной власти, которая будет формировать систему политической конкуренции или, как минимум, не препятствовать ее становлению. Реализация поставленной задачи может быть разбита на следующие шаги:

1. Достижение консенсуса по вопросу о необходимости перестроить систему власти в целях формирования системы, которая за короткий срок способна создать в республике эффективное и влиятельное гражданское общество.

2. Инициация (законодательная инициатива) от имени Республики Татарстан о необходимости внесения изменений в соответствующие федеральные законы и о принятии новых законов.

3. Внесение изменений и дополнений в Конституцию РТ;

4. Создание условий для дальнейшего развития средств массовой информации;

5. Расширение возможностей общественного контроля над выборами.

4.2. Реформа местного самоуправления

Республика сделала первый крупный шаг навстречу местному самоуправлению. Но как показывает опыт других субъектов Федерации, провозглашение местного самоуправления - шаг недостаточный для того, чтобы реально сказаться на жизни людей. Для этого нужна целая система мер. И это должно стать составной частью стратегии антикоррупционной политики.

Возникающие при правильной организации местного самоуправления зачатки гражданской самодеятельности, ответственности, солидарности формируют среду, в которой коррупция становится весьма затруднительной.

Необходимо формировать атмосферу постоянной ответственной зависимости ОМС от жителей, помогать самим жителям чувствовать себя постоянно включенными в дела местного сообщества.

4.3. Совершенствование государственного управления

Пакет антикоррупционных мероприятий в отношении оптимизации деятельности органов власти предусматривает работу по следующим направлениям:

1. Устранение ситуаций конфликта интересов.

2. Повышение способности органов власти ставить и достигать цели, в том числе за счет проектного управления.

3. Регламентация деятельности органов власти и стандартизация их взаимодействий с гражданами.

4. Формализация представительства интересов в органах власти.

Необходимо не ограничиваться реализацией принципа разделения властей на уровне государства, а провести его и внутри исполнительной власти. Строгая классификация органов власти, разделение власти между ними должны основываться на типе выполняемой функции. На основе этого критерия выделяются, как правило, два типа ведомств: "прокладывающие курс" (выработка политики) и "занимающиеся греблей" (реализация политики и предоставление услуг населению).

Необходимо обратить внимание на то, что само по себе разделение функций не означает автоматического ответа на вопрос о целесообразности аутсорсинга (передачи функций в негосударственный сектор). Решение в этом направлении должно приниматься в каждом конкретном случае отдельно. В то же время, организационное разделение функций позволяет запустить процесс оптимизации предоставления государственных услуг, определив потенциальные ситуации и потенциальные объекты аутсорсинга.

Разделение функций позволит:

- избавиться от институционального конфликта интересов;

- определить области аутсорсинга и вывести выполнение тех или иных операций за пределы государства;

- повысить эффективность управления за счет сокращения избыточного контроля.

В сфере совершенствования целеполагания необходимо внедрить механизмы оплаты труда по результатам, существенно увеличив переменную часть заработной платы чиновников и связав ее получение с фактом достижения целевых значений по тем или иным поставленным перед органом власти целям.

Общий процесс эффективного стратегического управления, минимизирующего условия для коррупции, включает в себя определение следующих параметров:

- миссия (объяснение необходимости существования органа власти);

- цель (будущее состояние общественных отношений, на создание которых ведомство направляет свои усилия);
- показатель результативности (не в терминах отраслей, а в терминах параметров целевых групп регионального правительства);
- целевые значения показателей (например, повысить обеспеченность отдельными видами услуг на 20%).

Необходимо также наличие механизмов обратной связи (использование информации, полученной в результате оценки степени достижения поставленных целей). Кроме того, стратегическое планирование включает в себя выявление целевых групп граждан и оценку внешнего окружения деятельности органа власти.

Таким образом, стратегическое управление позволяет рассмотреть функции органа власти в контексте имеющих свою миссию направлений его деятельности, ориентированных на удовлетворение интересов граждан.

По результатам внедрения системы стратегического управления каждый орган власти обязан готовить стратегический план министерства (агентства), который должен включать в себя:

- a) определение миссии министерства;
- b) дерево целей органа власти (постановку стратегических целей и подчиненных им тактических задач);
- c) описание того, как достигать поставленные цели и задачи;
- d) описание того, как связаны между собой цели органа власти и показатели результативности;
- e) определение внешних факторов, которые могут повлиять на результативность;
- f) описание используемых методов оценки результативности.

Наряду со стратегическим планом должен составляться план эффективности работы органа власти. Он включает в себя измеримые показатели непосредственного результата и конечного эффекта по каждой из установленных целей, а также источники информации для сопоставления достигнутого состояния с целевым.

Для уменьшения коррупции в государственном управлении необходима также структурная ориентация органов власти на клиента. Институционализация стандартов предоставления государственных услуг позволяет изменить структуру стимулов, сориентировав чиновника на некоррупционные стратегии поведения. В отличие от внедрения систем оценки, в этом случае сдвиг достигается за счет изменений культуры государственных учреждений, своего рода "социалистического соревнования" за лучшее обслуживание граждан, а не с помощью стратегии кнута и пряника. Будучи заинтересован в лучшем обслуживании клиентов, чиновник а priori отказывается от коррупционной стратегии поведения. Такой подход позволит достичь следующих эффектов, в совокупности снижающих коррупцию.

Ориентация на пользователя. Подход с точки зрения "жизненных эпизодов" настроен на потребности пользователя, предлагая государственные услуги в интуитивно понятной форме, вместо того чтобы отталкиваться от организационных структур, удобных чиновникам.

Прозрачность. Несколько государственных ведомств могут быть вовлечены в процесс предоставления интегрированной услуги, которая связана с "жизненным эпизодом".

Принцип "одного окна". Поскольку услуга с точки зрения "жизненного эпизода" пересекает традиционные границы ведомств, то очень часто пользователю обеспечена возможность выполнить все необходимые действия по получению услуги в одном месте. Пользователь имеет дело с государством в целом, не зная о том, какие реально ведомства вовлечены в процесс предоставления услуги.

Необходимо также совершенствование процедур закупок для государственных нужд. Повышение эффективности госзакупок требует, прежде всего, внедрения процедур мониторинга цен закупаемой продукции (мониторинга среднерыночных цен), а также отслеживания эффективности бюджетных расходов при проведении государственных закупок.

Одна из важнейших задач повышения эффективности государственного управления - совершенствование административных регламентов. Регламентация деятельности государственных органов должна включать в себя определение приоритетных областей создания регламентов - наиболее коррупциогенных функций, которые устанавливаются, в том числе, по результатам опросов населения и бизнеса. В Республике Татарстан такими приоритетными процессами являются:

- отвод земельных участков;
- конкурсные процедуры;
- передача лесных участков в пользование.

Административные регламенты устанавливают нормы управленческих процессов, стандарты государственных услуг, показатели результативности, обеспечивающие полное и эффективное исполнение функций органов исполнительной власти. Введение регламентов позволяет персонализировать ответственность, создать систему оценки качества государственной службы,

ограничить поле административного усмотрения путем "прописывания" разрешенных вариантов решения типовых вопросов.

С помощью административных регламентов можно наладить полномасштабное планирование работы органов исполнительной власти и их подразделений, увязать цели, задачи и функции с ресурсами, наладить систему контроля исполнения решений на более формальной основе, чем в настоящее время. Совокупное действие таких изменений приведет к ощутимому снижению уровня коррупции.

Технологии "электронного правительства". Такие технологии уже внедряются в Республике. Эта работа должна быть ускорена и расширена. Применение таких технологий в сфере, например, государственных заказов способствует уменьшению коррупции. Важна их роль и в расширении прозрачности действий власти.

Работа по уменьшению коррупции в правоохранительной системе. Рекомендуемые меры:

1. Обеспечение прозрачности работы судов, резкое повышение внимания средств массовой информации к судебной системе.

2. Повышение общественного участия в контроле над работой правоохранительной системы.

3. Последовательная переориентация идеологии работы представителей правоохранительной системы, и прежде всего - милиции, с карательной на предоставление услуг по безопасности и защите прав.

4. Реформирование совместно с федеральными властями процедур (регламентов) взаимодействия граждан (клиентов), обращающихся со своими проблемами, и представителей правоохранительной системы.

Другие меры должны разрабатываться органом по реализации антикоррупционной политики по мере уточнения состояния правоохранительной системы. Важное направление работы - участие в реформировании правоохранительной системы на федеральном уровне.

4.4. Реформа государственной публичной службы

Для антикоррупционной политики имеют фундаментальное значение принципы, на которых основана государственная служба. Они необходимы для создания эффективно функционирующей системы государственной службы и для обеспечения реализации конструктивного и результативного комплексного противодействия коррупции силами государства и общества. Среди таких принципов, в первую очередь, необходимо выделить следование принципам этики государственной службы, открытость государственного управления и службы, подконтрольность государственной службы, тесное взаимодействие с институтами гражданского общества. Все эти принципы являются системообразующими, то есть они определяют, каким образом будет работать государственная система, насколько она будет самодостаточна, в какой мере она будет подвержена коррупции.

Огромное значение для эффективного государственного управления и успешной антикоррупционной стратегии имеют принципы подбора и оптимизации использования кадров для выполнения функций государственного управления. Такие вопросы, как численность реально требующегося для успешного выполнения работы персонала, принципы подбора кадров на конкретные должности государственной службы, стимулирование профессионального развития государственных служащих, являются ключевыми для обеспечения бесперебойной и эффективной работы государственных органов.

Учитывая результаты проведенных в рамках реформы государственной службы исследований, можно утверждать, что наиболее перспективными путями решения возникающих проблем являются:

1) Регулярный пересмотр штатных расписаний, анализ и оптимизация использования кадрового потенциала государственных органов.

2) Разработка и внедрение методов конкурсного отбора государственных служащих на должности государственной службы, требующих специальных профессиональных навыков и особой профессиональной экспертизы.

3) Эффективная реализация методов текущего контроля уровня профессиональной подготовки государственных служащих для стимулирования развития сотрудниками своих профессиональных знаний и навыков с учетом новейших разработок и достижений науки государственного управления.

4) Какими бы замечательными ни были государственные служащие, если они оказываются загнанными в рамки порочной управленческой практики, никакие их достоинства не дадут результата. Поэтому очень важно осуществлять комплекс реформ как в сфере государственной службы, так и в сфере государственного управления, чтобы усилия от таких мероприятий суммировались, а не вычитались.

Основой для таких реформ может стать анализ принципал-агентских отношений в бюрократических иерархиях, являющихся частью любых органов власти. Такой анализ предусматривает изучение следующих аспектов отношений:

- постановка задач (целей) подчиненным;
- обеспечение подчиненных ресурсами для решения поставленных задач;
- оценка адекватности вознаграждений;
- качество обратной связи (асимметрия информации);
- методы внутреннего контроля;
- методы внешнего контроля;
- анализ издержек управления;
- потенциальные источники оппортунистического поведения.

5) Отдельно должна рассматриваться проблема мотивации. Существует два типа людей, вовлеченных в процесс государственного управления. Первая категория - это политические назначенцы, которые занимают свои посты в соответствии с принципом идеологической и личной лояльности высшему политическому руководству страны, региона, муниципального образования. Иначе обстоят дела с карьерными служащими. Они посвящают свою профессиональную трудовую деятельность развитию себя как государственных служащих. Они ориентируются на длительную работу в системе государственного управления, на карьерный рост в этой системе. Если антикоррупционная стратегия закладывается хотя бы на несколько лет, то в ней должна быть заложена идея увеличения социальной защиты и гарантий карьерным государственным служащим. Естественно, таким позитивным изменениям должны сопутствовать усиление контроля над их работой и ужесточение санкций за нарушение принципов государственной службы (коррупция, непрофессионализм и т.п.).

6) Очень тесно связана с рассматривавшейся выше мотивацией государственных служащих проблема определения денежного вознаграждения. Несмотря на то, что для государственных служащих зарплата является не единственным стимулом, ее значение не следует недооценивать. Исследование, проведенное в Республике Татарстан, показало, что наибольшую привлекательность государственной службы для отечественных чиновников обуславливают хороший коллектив (1 место), возможность помочь людям (2 место), хорошие отношения с руководством (3 место). Опрос чиновников республики также продемонстрировал очень большой разброс в отношении к существующей заработной плате. Около 30% государственных служащих считают, что получают лишь половину из того, что должны были бы получать за свою работу.

Лишь примерно 8% считают, что должны были бы получать в полтора раза больше, чем в настоящее время. И только трое были удовлетворены своей зарплатой.

7) Специальной задачей антикоррупционной стратегии является налаживание каналов коммуникации между государством и обществом. Проблема заключается в том, что в России государство традиционно дистанцировалось от общества. Это не означает, что общество находится в жесткой оппозиции к государству. Это значит, что общество не понимает того, что делает государство. Это непонимание необходимо преодолевать.

4.5. Совершенствование регулирования экономики и деловой активности

На основе уже проводившихся исследований можно выделить следующие проблемы в сфере государственного регулирования экономики, имеющие универсальный характер и требующие первоочередного внимания, возможно, даже в рамках межрегиональной антикоррупционной стратегии:

1. Доступ к нежилым помещениям и отвод земель для строительства. Важнейшей проблемой в подавляющем большинстве регионов России является проблема доступа к нежилым помещениям и получения отвода земель на строительство зданий и сооружений. Можно утверждать, что проблема получения предпринимателями землеотвода для аренды или строительства зданий и сооружений, проблема доступа предпринимателей к нежилым помещениям является основным фактором, препятствующим развитию малого и среднего бизнеса в российских регионах.

2. Проверки бизнеса представителями различных организаций. Отдельные сотрудники контролирующих органов используют свое служебное положение для получения денег или каких-то товаров в ходе проверок по своей личной инициативе. Как коррупционную следует оценить практику проведения такими проверяющими инстанциями, как пожарные службы, санэпидстанции и, возможно, другими, обучения работников малого или среднего бизнеса как условия получения разрешений для их организаций на ведение предпринимательской деятельности.

3. Недобросовестная конкуренция бизнесов, близких к органам власти. Преимущества в конкуренции получают почти всегда предпринимательские структуры, созданные органами власти для реализации собственных интересов, или близкие к ним. На каждом уровне власти такие предпринимательские структуры создаются специально. Эти предпринимательские структуры

одерживают победы в конкурсах по закупкам для муниципальных и государственных структур, права на аренду нежилых помещений, отводы земель под строительство и т.п.

4. Регистрация и лицензирование. Проблемы регистрации и лицензирования чаще всего мало волнуют малый и средний бизнес, потому что выполняются довольно редко, обычно через посредников. Этим посредникам предприниматели платят деньги по официальным договорам, а как посредники осуществляют регистрацию и лицензирование - уже не знают. Эти проблемы исключительно актуальны для создающегося бизнеса и являются одним из административных барьеров на пути развития региональной экономики и, как следствие, среднего класса.

5. Роль законодательства в практике взаимоотношений власти и бизнеса. Нормы законодательства играют важную роль в регулировании взаимоотношений власти и бизнеса. При этом более важной представляется предпринимателям роль федерального законодательства, потому что наибольшее влияние на принятие решений в бизнесе оказывают нормы налогового, таможенного и уголовного законодательства. На основе более детального и глубокого анализа предложенных сфер государственного регулирования можно разработать конкретные меры по снижению коррупционного потенциала.

6. Управление предприятиями с государственной долей собственности. Существенная часть деловой коррупции связана с взаимоотношениями власти с крупным бизнесом. Специфичность ситуации в сфере управления компаниями с государственной долей собственности заставляет искать пути реформирования методов управления, представления государственных интересов в таких компаниях. Нынешние подходы продемонстрировали свою несостоятельность и нуждаются в реформировании. В этой сфере имеется богатый международный опыт, который может быть успешно адаптирован к условиям Татарстана и России.

5. МОНИТОРИНГ И АУДИТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

5.1. Методы мониторинга

Эффективная реализация антикоррупционной политики должна основываться на постоянно функционирующей обратной связи, заключающейся в мониторинге уровня и структуры коррупции. Такой мониторинг нужен не только для того, чтобы оценивать эффективность управляющих воздействий и корректировать их. Коррупция обладает уникальными адаптивными способностями. Она видоизменяется и приспосабливается не только под воздействием антикоррупционной политики, но и сама по себе, в процессе изменений управленческих функций, политических и общественных изменений и т.п. Поэтому мониторинг коррупции должен нести одновременно функцию диагностики. Тогда будет возможна постоянная и оправданная корректировка антикоррупционной политики, ее приспособление к изменяющимся условиям и видоизменяющейся коррупции. Поэтому описанные ниже процедуры имеют две стратегические цели: обеспечение обратной связи и диагностику.

Для обеспечения общей цели - повышения эффективности антикоррупционной политики - мониторинг коррупции должен решать следующие задачи:

- изучение общепринятых коррупционных практик (как у взяточников, так и среди взяточдателей);
- вскрытие механизмов коррупционных сделок (от разовых до построения коррупционных сетей);
- измерение уровня коррупции;
- измерение структуры коррупции (по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т.п., поиск "слабых мест");
- анализ факторов, способствующих коррупции;
- выявление ресурсов антикоррупции;
- выявление рисков антикоррупции и очагов возможного сопротивления антикоррупционной политике.

Решение поставленных выше диагностических задач может осуществляться с помощью следующих инструментов:

- анализ функционирования органов власти;
- изучение статистики (экономической, криминальной и т.п.);
- изучение конкретных уголовных дел;
- анализ законодательства;
- анализ прессы;
- социологические техники (включенное наблюдение, интервью, фокус-группы, формализованные интервью и т.п.)

5.2. Методы аудита

Антикоррупционная политика Республики Татарстан представляет собой целенаправленную деятельность государства по противодействию коррупции. Управление такой политикой должно стать отдельной задачей, успешная реализация которой позволит, с одной стороны, опробовать на практике рецепты, предписываемые иным органам государственной власти, и, с другой стороны, показать пример и тем самым обеспечить лучший уровень мотивации государственных служащих, участвующих в реализации политики.

Управление политикой должно основываться на принципах управления проектами. Реализация указанных принципов предполагает, что показатели результативности являются основными механизмами определения направлений политики и целенаправленного воздействия на процесс реализации политики. Тем самым, корректность формулировки показателей и их целевых значений является одной из основных задач управления стратегией.

Реализация политики по принципам "управления проектами" включает в себя:

- использование такой технологии и процедуры целеполагания, которая обеспечивает построение дерева целей стратегии, охватывающего конкретных менеджеров программы;
- создание системы оперативного мониторинга реализации планов и включенных в них программ. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированных показателей по отдельным направлениям антикоррупционной стратегии;
- установление персональных ответственных за достижение конкретных результатов по отдельным направлениям стратегии и тем пилотным проектам, проведение которых предполагает эта стратегия.

Система аудита антикоррупционной политики будет основываться на определении интегральных показателей конечного эффекта, которые позволяют оценить степень выполнения общих целей, поставленных перед стратегией, степень изменения параметров целевой группы настоящей политики.

5.3. Субъекты мониторинга и аудита

Проведение процедур мониторинга и аудита с использованием практически любых инструментов целесообразно организовывать как поручения органа, отвечающего за проведение антикоррупционной политики, независимым негосударственным организациям. Исключение можно сделать только для анализа уголовных дел; однако это целесообразно компенсировать созданием межведомственной конкуренции и усиленным контролем. В остальных случаях орган, отвечающий за осуществление антикоррупционной политики, может на конкурсной основе распределять полномочия и ресурсы для осуществления различных процедур мониторинга (диагностики) коррупции и аудита антикоррупционной политики.

Непременным условием реализации процедур мониторинга коррупции и аудита антикоррупционной политики должна быть его открытость. Она необходима, во-первых, для повышения доверия к результатам, а во-вторых, для уменьшения угрозы влияния на результаты мониторинга заинтересованных лиц и групп. Открытость необходима на всех этапах: организация тендеров на проведение мониторинга и аудита и их результаты; сведения об организациях, проводящих мониторинг; методики сбора и анализа данных, источники их получения и причины выбора; первичные собранные данные; результаты анализа собранных данных и все аналитические разработки и заключения.

Нельзя препятствовать инициативам независимых (от власти) организаций, намеревающихся на собственные или привлеченные средства осуществлять мониторинг (диагностику) коррупции или анализ эффективности антикоррупционной политики и публично распространять их результаты. Единственное условие, которое необходимо, чтобы подобные инструменты не использовались в частных политических или конкурентных интересах, должно состоять в полной открытости этих изысканий и проводящих их организаций, эквивалентной той, которая распространяется на организации, действующие на основании выигранных тендеров.

6. БЛИЖАЙШИЕ ШАГИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Первоначальные шаги по реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан должны основываться на следующих принципах:

- Каждый шаг реализуется при наличии условий и на основе подготовки.
- При выполнении первого принципа запускаются те шаги, реализация которых имеет отложенный долгосрочный эффект (пример - влияние на общественное сознание).
- Приоритетное значение имеют те шаги, которые создают условия и подготавливают следующие шаги.

При реализации мер, имеющих характер институциональных реформ, полезно сначала прибегать к локальным экспериментам. И только на основе анализа результатов таких

экспериментов переходить к полномасштабным реформам. Любые программы, имеющие характер институциональных реформ или влияющие на большие целевые группы, должны проводиться только после предварительной аналитической проработки.

С учетом указанных соображений представляется, что ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики могут быть следующими.

1. Определение органа, отвечающего за проведение антикоррупционной политики. Этот шаг требует единственного условия - наличия политической воли. Представляется, что в настоящее время это условие в Республике Татарстан выполняется.

2. Разработка программы подготовки кадров. Эта часть общей программы по реализации политики должна начинаться безотлагательно, чтобы уже на первых этапах поддержать реализацию политики. Систематическая подготовка кадров должна начаться с осеннего учебного семестра 2005 г. Но до этого могут быть проведены краткие курсы переподготовки для будущих сотрудников органа, упомянутого в предшествующем пункте.

3. Разработка и запуск программы антикоррупционной пропаганды. Эта часть политики включает те программы, которые имеют отложенный долгосрочный эффект, потому должны запускаться на ранних стадиях реализации политики. Имеющихся социологических данных достаточно для подготовки программы. Диагностика должна быть дополнена анализом текущей прессы.

4. Анализ текущего массива нормативных документов на коррупциогенность. Этот шаг важен, поскольку он создает условия для реализации других мер. Кроме того, предстоит большая аналитическая работа. Ей должна предшествовать небольшая программа обучения юристов, которые должны быть заняты в такой работе, существующим методикам анализа на коррупциогенность.

5. Разработка программы антикоррупционной политики Республики Татарстан. Настоящий документ (Стратегия) содержит только общие указания на направления политики. Однако для превращения их в программу работ на ближайшие несколько лет необходима специальная проработка, учитывающая как имеющиеся данные по коррупции в тех или иных сферах, так и учет материальных ресурсов, финансирования, кадров, а также других планов реформ в Республике Татарстан.

Вместе с тем, представляется, что приоритетной должна быть антикоррупционная программа в высшем образовании. Она удовлетворяет обоим перечисленным условиям: имеет отложенный долгосрочный эффект, создает благоприятные условия для реализации других мер. Кроме того, эта сфера входит в число лидеров по уровню коррупции.

С учетом представленных выше соображений, будущая программа может вводить в действие антикоррупционную политику поэтапно. Предлагается разбить все направления антикоррупционной политики на три группы: неотложные, среднесрочные, долгосрочные. Это разделение условно и отражает систему приоритетов наряду с временем и иными ресурсами, которые придется затрачивать на подготовку отдельных программ и мероприятий.

К числу неотложных предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться в государственных органах республиканского подчинения и в рамках их полномочий. Для получения максимального эффекта и надежности реализации политики целесообразно отдельные мероприятия проводить в порядке эксперимента в отдельных ведомствах, и лишь затем, после проверки, уточнений и совершенствований распространять на остальные сферы и ведомства.

В республиканских ведомствах необходимо реализовывать экспериментальные антикоррупционные программы, в частности, в следующих сферах:

- бюджетный процесс;
- республиканские конкурсы, тендеры, закупки. В частности, уже в текущем году необходимо существенно снизить исполнение госзаказа у единственного поставщика по решениям Кабинета Министров;
- участие должностных лиц в бизнесе;
- контроль над работой малого и среднего бизнеса;
- необходимо формировать такую культуру корпоративного управления на крупных и средних предприятиях республики, когда наемный менеджмент не выполняет и не претендует на роль собственника;
- корпоративный заказ должен быть столь же публичным, как и государственный заказ;
- в число показателей оценки эффективности работы менеджеров предприятий следует отнести увеличение добавленной стоимости и доли фонда оплаты труда в ней.

В сфере оказания услуг от имени государственной власти необходимо:

- отказаться от избыточных услуг, передав полномочия по их предоставлению в сферу рынка;
- снизить дефицит необходимых услуг, предоставляемых государством;
- ввести в действие стандарты государственных и муниципальных услуг;

- ввести в действие постоянно действующие системы общественной оценки качества услуг.

К числу среднесрочных предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться как в государственных органах республиканского подчинения, так и в нижестоящих органах государственной, а также муниципальной власти. Среднесрочные мероприятия могут требовать координации с федеральными органами государственной власти и с другими субъектами Федерации, а также разработки и продвижения федеральных законов. Понадобятся и другие методы подготовки, помимо разработки нормативных актов.

К числу среднесрочных могут быть отнесены следующие мероприятия:

- реализация реформы государственной гражданской службы в Республике Татарстан;
- внедрение системы управления по результатам;
- принятие нормативных актов и введение административных процедур, обеспечивающих прозрачность власти;
- реформа управления республиканской собственностью;
- изменение структуры и функций исполнительных органов государственной власти республики и их территориальных органов;
- реформа управления на уровне районов.

Реализация мероприятий антикоррупционной политики может столкнуться с бюрократическим саботажем. Для того чтобы мероприятия программы были реализованы, необходимо создать систему позитивных стимулов, блокирующих инертность или активное противодействие чиновников. Предлагается особое внимание уделить разработке не только пакета мероприятий, но и технологий их реализации. В отношении противодействия коррупции на уровне районов предлагается следующая технология:

- разрабатывается пакет мероприятий по реформе управления на уровне районов;
- проводится обучение руководства районов;
- руководству районов предлагается самостоятельно определить порядок реализации внедряемого комплекса мероприятий, расставить приоритетность реализуемых мер;
- вводятся процедуры оценки результативности реализации программы на основе набора показателей результативности;
- разрабатывается и вводится комплекс мер по поощрению и наказанию районных властей в зависимости от достигнутых результатов.
- по истечении периода оценки проводится аудит достигнутых в рамках антикоррупционной политики результатов.

К числу долгосрочных предлагается относить те направления, которые затрагивают основы политического устройства. Мероприятия, связанные с реализацией этих направлений, призваны обеспечить стабильность и необратимость антикоррупционной политики.

Необходимо также рассматривать такую категорию, как обеспечивающие направления антикоррупционной политики. Здесь будут сосредоточены следующие мероприятия (в их числе - уже упомянутые выше):

- определение органа, ответственного за реализацию антикоррупционной политики в Республике Татарстан;
- создание органов и процедур кооперации с гражданским обществом;
- учреждение постоянно действующей системы мониторинга уровня и структуры коррупции, а также аудита антикоррупционной политики;
- развитие системы подготовки и переподготовки управленческих кадров по программе антикоррупционной политики;
- внедрение системы пропагандистских антикоррупционных мероприятий.

Весь комплекс перечисленных мер, а также иных мер, перечень которых должен уточняться, войдет в указанную выше Государственную программу антикоррупционной политики Республики Татарстан.
