



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ДОКЛАД
об эффективности проводимых
в Российской Федерации
антикоррупционных мероприятий
и участия институтов
гражданского общества
в реализации антикоррупционной
ПОЛИТИКИ

МОСКВА
2011



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ДОКЛАД
об эффективности проводимых
в Российской Федерации
антикоррупционных мероприятий
и участия институтов
гражданского общества
в реализации антикоррупционной
политики

МОСКВА
2011

Доклад Общественной палаты об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2011 г.

Межкомиссионная рабочая группа Общественной палаты по подготовке Доклада: Е.П.Велихов, М.В.Островский, С.Н.Катырин, П.Н.Гусев, В.В.Гриб, А.Г.Кучерена, В.А.Фадеев, А.С.Брод, И.В.Котелевская, М.В.Попов. Е.А.Лукьянова, вице-президент общественного объединения малого и среднего предпринимательства «Опора России» В.Л.Корочкин. Ответственный секретарь рабочей группы – президент Межрегионального общественного фонда защиты прав предпринимателей «Деловая перспектива» Д.В.Крылова. Редакционная подготовка – Т.Г.Насриддинов, Т.С.Иларионова

Проект Доклада был одобрен на пленарном заседании Общественной палаты 3 ноября 2011 и после доработки утвержден общим голосованием членов Палаты от 15 декабря 2011 года.

По заказу ФГБУ «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации».

Подписано в печать 26.12.2011

Издательство ООО «Альтрейд»

Формат А4 (1/8 печатного листа).

Печать офсетная. Гарнитура Minion. Объем 12,25 печатных листов.

Формат 210x297. Тираж 1000 экз.

Типография «ПЕЧАТАЙ.РУ»

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1. Эффективность проводимых в стране антикоррупционных мероприятий: законодательство и правоприменительная практика.....	12
1.1. Правовое регулирование в сфере противодействия коррупции.....	12
1.2. Правоприменительная практика по реализации антикоррупционных мер	22
Деятельность правоохранительных органов и судебной системы	22
Антикоррупционные меры в социально-экономической сфере	30
1.3. Характеристика факторов и условий, влияющих на эффективность антикоррупционной политики	34
Раздел 2. Участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики	41
2.1. Общественный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции.....	41
2.2. Информационная прозрачность как необходимый фактор общественного контроля.....	50
2.3. Независимый мониторинг и исследования в сфере коррупции.....	54
2.4. Роль СМИ, Интернета и блогосферы	35
2.5. Общественные инициативы в сфере противодействия коррупции.....	58
Выводы и рекомендации	65
Приложение	
Проект концепции федерального закона «Об общественном контроле».....	80

ВВЕДЕНИЕ

При подготовке Доклада члены Общественной палаты Российской Федерации исходили из следующих позиций.

Коррупция всегда наносит ущерб общественным интересам — прямой или косвенный. Если коррупции не поставлен действенный заслон, она стремительно разрастается, поражая все новые и новые сферы. В результате происходит институциализация коррупции, формируются социальные практики, превращающие коррупцию в неотъемлемую часть жизни общества.

Это приводит к деградации социальных отношений, а правовые институты перестают работать. Масштабная коррупция подрывает правовые основы существования государства, превращая право в товар. Это негативно отражается на гражданах страны, и особенно — на предпринимателях, вынужденных повсеместно платить «дань», давать взятки — зачастую за реализацию своих законных прав.

Для выработки адекватных мер противодействия важно учитывать масштабы и тип коррупции в России. Так, в первой половине 1990-х годов она проявлялась в форме классических коррупционных отношений, когда обе стороны получали выгоды: одна из сторон (биз-

нес или граждане) — в виде незаконных преимуществ или ухода от наказания за правонарушения, а другая сторона (бюрократия) — материальные и иные выгоды для себя и своих близких. Такой тип коррупции можно охарактеризовать как «пассивную» коррупцию (пассивная роль бюрократии). Инициаторами коррупционных отношений чаще выступали бизнес и граждане.

Со временем при отсутствии реального противодействия увеличивался размах коррупции, менялось ее качество — она становилась системной. Взятки стали вымогаться, что, по мнению экспертов, кардинально изменило характер коррупционных отношений. Формировались коррупционные рынки, происходил процесс легализации коррупционных платежей путем их мимикрии в платные услуги. Коррупционные отношения стали сопровождаться частыми случаями фабрикации уголовных дел с целью активного наступления на права граждан и бизнеса, прежде всего — на право собственности.

Сложились устойчивые коррупционные сети, навязывающие нормы коррупционных отношений гражданам и корпорациям, взаимодействующим с соответствующими государственными структурами.

Коррупция сегодня разрушительно воздействует на государственные институты, препятствует развитию бизнеса. При нынешних ее масштабах развитие экономики затруднено — из-за незаконного перераспределения, расхищения средств, выделяемых государством на социальные программы, развитие инфраструктуры, модернизацию.

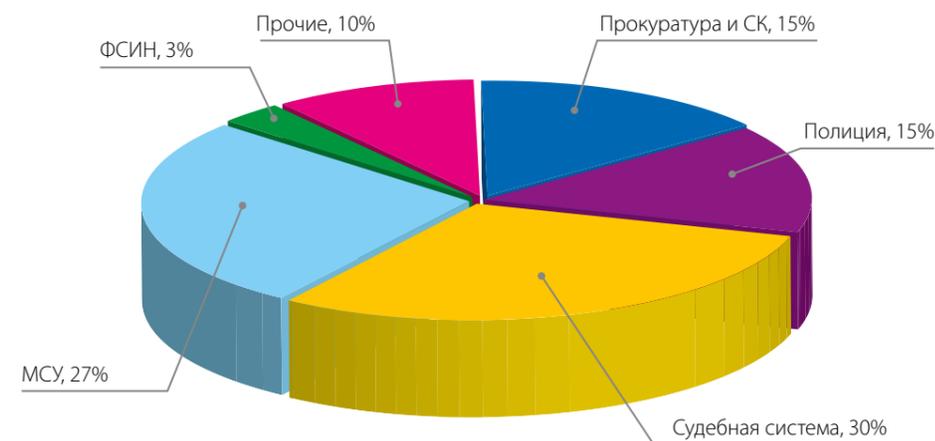
По данным опросов Общественной палаты, в восприятии граждан и экспертов уровень коррупции, несмотря на усилия властей и общества по его снижению, продолжает увеличиваться. Респонденты фиксируют рост коррупции на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном. Крайне неблагоприятно респонденты оценивают ситуацию в ЖКХ.

«Лидерами» жалоб на коррумпированность, поступивших на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации «Стоп, коррупция!», стали правоохранительные органы: полиция, прокуратура и суд.

Основные темы обращений:

- игнорирование правоохранительными органами жалоб на коррупцию;
- вымогательство путем вменения несовершенных правонарушений;
- нарушения при распределении ограниченных ресурсов (квартиры, земля и пр.);
- вопросы регистрации по месту жительства;
- коррупция в социальной сфере: ЖКХ, образование, медицина.

Аналогичную ситуацию мы можем наблюдать и с обращениями граждан в Общественную палату Российской Федерации: за 2011 год 63% поступивших жалоб и заявлений касаются деятельности правоохранительных органов.



По данным исследования, опубликованного Институтом социологии РАН в июле 2011 года, 86% граждан считают, что антикоррупционная политика не приводит к улучшению ситуации. Растет доля граждан, обеспокоенных масштабами коррупции и безответственностью бюрократии (с 24 до 44% в последние годы)¹.

Более того, ухудшение ситуации с коррупцией, несмотря на реформы последних лет, отмечает каждый третий опрошенный россиянин. Результаты различных исследований свидетельствуют о том, что коррупция воспринимается как самая главная проблема, мешающая жить и работать в нашей стране.

Не сокращается количество зон потенциального повышенного коррупционного риска в системе государственного управления. Здесь прежде всего выделяются следующие сферы:

¹ Двадцать лет реформ глазами россиян (опыт многолетних социологических замеров): Аналитический доклад / Институт социологии РАН. — М., 2011.

– контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий и т. п.;

– управление и распоряжение объектами государственной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования, оперативного управления объектами;

– хранение и распределение материально-технических ресурсов;

– надзор за хозяйственной деятельностью подведомственных организаций;

– назначение на должности государственной гражданской службы, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и формирование кадрового резерва².

В последние годы (начиная с 2008 года) в общественном мнении стали формироваться две важные тенденции:

– резкий рост обеспокоенности размахом коррупции среди благополучных слоев населения — среднего класса;

– высокий уровень неприятия коррупции среди молодежи (до 25 лет)³.

Эти тренды свидетельствуют о наличии активного общественного запроса на участие граждан в борьбе с коррупцией.

² Из «Информации к Докладу об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» (письмо Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 20 июня 2011 года № 1797/16-02).

³ «Общественное мнение — 2010»: Ежегодный сборник / Аналитический центр Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 129.

По данным Индекса ОПОРЫ 2010–2011, доля компаний, не сталкивающихся в своем регионе с коррупцией, составляет всего 10%, то есть 90% бизнеса с коррупцией сталкивается. По мнению многих предпринимателей, коррупция уже принимается как данность, а незаконные выплаты стали необходимыми статьями издержек многих компаний⁴.

ТПП РФ совместно с ВТБ-24 также провели опрос членов территориальных ТПП в рамках мониторинга состояния малого и среднего предпринимательства. Большинство респондентов (66,7%) ответили, что наблюдается рост теневой экономики, и только 33,3% опрошенных отметили отсутствие данной тенденции. При этом указывалось, что несоблюдение принципа «прозрачности» принятия экономически значимых решений, уход капитала в сферу теневой экономики является важнейшим фактором развития коррупции и связанной с ним криминализации⁵.

По мнению аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, объективной причиной коррупции является сложившаяся «рентообразная» структура экономики, а также избыточное государственное участие в экономике. Условия для коррупции создают также чрезмерно высокая доля наличных средств в денежном обороте и недостаточная эффективность налогового администрирования⁶.

⁴ Предпринимательский климат в России: Индекс ОПОРЫ 2010–2011. — М., 2011. — С. 5.

⁵ По материалам конференции «Бизнес в России: Безопасность (не) гарантируется» (Москва, 8 октября 2011 года) // Рос. деловой портал «АльянсМедиа.рф». — URL: <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=908383>.

⁶ Методика аудита эффективности реализации программ противодействия коррупции / Подготовлена Счетной палатой РФ совместно с Министерством экономического развития РФ с учетом предложений Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службы безопасности РФ). - М., 2011.

По данным Института психологии РАН, большинство граждан толерантно к бытовой коррупции⁷, а низкий уровень правосознания как граждан, так и чиновников на местах порождает условия для злоупотреблений в самых различных сферах. Согласно результатам исследования, проведенного в 2010 году по инициативе ТПП РФ, около половины граждан готовы инициировать дачу взятки, «если «цена вопроса» дороже взятки» (51%), а почти две трети наших граждан пойдут на коррупционное преступление, «если нет иных способов решить вопрос» (63%)⁸.

Уровень готовности уведомлять правоохранительные органы о вымогательстве взятки (12%) показывает реальные трудности формирования нормативного правосознания и правовой культуры граждан⁹. Эта ситуация объясняется гражданами тем, что они не доверяют способности правоохранительных органов бороться с коррупционерами и опасаются мести тех, на кого жалуются.

Вследствие коррупционных проявлений в экономике нарушаются базовые принципы честной конкуренции, которая подменяется конкуренцией за использование административного ресурса. Происходит

⁷ Психология коррупции: анализ, теория, практика. Материалы конференции. — Институт психологии РАН, Санкт-Петербургский университет МВД, Санкт-Петербургская акмеологическая академия. — 22.11.2007.

⁸ Мониторинг состояния малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ: Обобщенные результаты анкетирования территориальных торгово-промышленных палат и руководителей предприятий в рамках мониторинга, организованного ТПП РФ совместно с Минэкономразвития России. — М., 2011. — С. 2.

⁹ Мониторинг состояния малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ: Обобщенные результаты анкетирования территориальных торгово-промышленных палат и руководителей предприятий в рамках мониторинга, организованного ТПП РФ совместно с Минэкономразвития России. — М., 2011. — С. 2.

деформация экономических стимулов, коррупция становится более доходным и малорискованным способом быстрого обогащения по сравнению с добросовестным предпринимательством.

Коррупция снижает действенность законов, ведет к расслоению общества из-за перераспределения общественных благ в пользу узких групп лиц, подрывает доверие населения к власти, создает разрыв между декларативными и существующими ценностями, формируя тем самым у граждан страны двойные стандарты поведения.

Все это нарушает принципы социальной справедливости, повышает напряженность и порождает депрессивные настроения в обществе.

Коррупция значительным образом повышает политические риски для нашего общества. Снижая эффективность госуправления, коррупция объективно снижает конкурентоспособность нашей страны. В обществе явно ощущается рост социального неприятия коррупции. Становясь «модной темой», борьба с коррупцией эксплуатируется разнообразными недобросовестными «активистами», преследующими сугубо корыстные цели (так, известны случаи платной «антикоррупционной защиты», предлагаемой разнообразными псевдообщественными организациями).

РАЗДЕЛ 1. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОВОДИМЫХ В СТРАНЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

С 2008 года в России происходит активное формирование основ антикоррупционной политики и к проблеме противодействия коррупции привлечено большое общественное внимание.

1.1. Правовое регулирование в сфере противодействия коррупции

За последние годы проведена большая работа по разработке и внедрению нового антикоррупционного законодательства:

- ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция Совета Европы об уго-

ловной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года;

- утвержден Национальный план противодействия коррупции и Национальная стратегия противодействия коррупции;

- создан специальный антикоррупционный орган — Совет по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации, основными задачами которого являются выработка и реализация государственной политики в области противодействия коррупции, координация деятельности органов власти по вопросам противодействия коррупции;

- принят базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривающий комплекс мер по противодействию и профилактике коррупции, по совершенствованию порядка прохождения государственной службы и стимулированию добросовестного исполнения обязанностей государственной службы;

- внедрена антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов;

- в уголовном законодательстве в качестве одной из мер ответственности за коррупционные преступления предусмотрена конфискация имущества. Таким образом, были выполнены рекомендации международных экспертов, а также требования международных конвенций;

- при федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Деятельность комиссий направлена на обеспечение соблюдения федеральными государст-

венными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также на осуществление в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

Созданы механизмы декларирования государственными гражданскими служащими своих доходов. В частности:

- принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹⁰.

Общественной палате Российской Федерации предоставлено право выступать с инициативой проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих.

Реализован ряд мер по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- приняты федеральные законы — Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 48. Ст. 6730.

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»;

- благодаря этому реализован механизм публикации решений судов в сети Интернет;
- определены перечни сведений о деятельности федеральных органов исполнительной власти, публикуемые в сети Интернет.

Разработан проект Концепции взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции на период до 2016 года¹¹.

В отдельных отраслях совершенствование системы государственного управления позволило сократить высокий уровень коррупции, существовавший там ранее¹². Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при всей критике в его адрес, часто вполне обоснованной, обеспечил достаточно высокий уровень информационной прозрачности и доступности для общественного контроля системы закупок для государственных и муниципальных нужд. В рамках его применения создаются механизмы, препятствующие недобросовестным заказчикам размещать заказы под конкретного поставщика, а недобросовестным предпринимателям — участвовать в процедурах размещения государственного заказа.

¹¹ Отбор чиновников будет производиться по рейтингам граждан // Российская газета. — Федеральный выпуск № 5615 (239). — 25.10.2011. — URL: <http://www.rg.ru/2011/10/25/chinovniki.html>.

¹² Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг — 2010 / НИУ ВШЭ. — М., 2011. — С. 26.

В некоторой части усовершенствована система государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательства в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». На законодательном уровне урегулирован процесс осуществления контрольно-надзорных функций, предусматривающий единую процедуру контроля (надзора) для большинства видов проверок и жесткую ответственность контролирующих органов за нарушение процедуры (введены штрафные санкции).

Улучшилось качество предоставления отдельных государственных услуг в рамках административной реформы. Принят ряд эффективных административных регламентов, предусмотренных Концепцией административной реформы в качестве меры по совершенствованию государственного управления и по снижению коррупции в органах власти. Появилась возможность получения ряда государственных услуг в электронном виде.

Введена процедура оценки регулирующего воздействия, в ходе которой проекты нормативных актов анализируются специалистами Минэкономразвития России с обязательным привлечением бизнес-сообщества в целях выявления положений, вводящих избыточные административные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности. В рамках данной процедуры, которая существует уже больше года, было отклонено около 50% всех раз-

работанных проектов нормативно-правовых актов как содержащих административные барьеры.

В рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index) 2011 года Россия заняла 143-е место¹³ из 183-х, т.е. улучшила свое положение в мировом рейтинге уровня коррупции, поднявшись по сравнению с 2010 годом на 11 позиций.

По мнению экспертов, повышение позиции в рейтинге связано с «действиями, связанными с противодействием коррупции, в первую очередь — с принятием антикоррупционного законодательства»¹⁴. Это декларирование чиновниками доходов и имущества, ужесточение санкций за коррупцию, введение кратных штрафов.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что уровень коррупции в тех или иных сферах возможно снизить при условии принятия адекватных нормативных правовых актов и жесткого контроля за их исполнением с привлечением независимых экспертов и применением мер общественного контроля.

Вместе с тем анализ научных источников, оценивающих антикоррупционное правотворчество на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, показывает, что до 70% всех нормативных предписаний в сфере противодействия коррупции в значительной степени посвящены одним и тем же вопросам,

¹³ Corruption Perception Index 2011. — URL: http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruption_perceptions_index_2011.

¹⁴ Transparency зафиксировала сжижение коррупции в России // Ведомости. — 01.12.2011. — URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1440054/transparency_v_rossii_korruptcii_stalo_chut_menshe.

регулируют применение одних и тех же антикоррупционных норм.

Так, например, каждый федеральный орган исполнительной власти обязан разработать и принять:

- план противодействия коррупции в федеральном органе исполнительной власти (на основе типового плана противодействия коррупции, утверждаемого правительственной комиссией по административной реформе);
- порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- порядок уведомления государственными служащими представителя нанимателя о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения;
- положение о координационном органе по противодействию коррупции;
- перечень государственных функций и должностных лиц, должностные обязанности которых связаны с повышенными коррупционными рисками;
- кодекс этики государственных служащих федерального органа исполнительной власти;
- порядок доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Однако интенсивность антикоррупционного правотворчества не подкреплена соответствующими гарантиями его реального исполнения. В разрабатываемых нормативных документах крайне редко присутствуют встроенные механизмы контроля, в особенности участие структур гражданского общества, независимых экспертов.

В 2010 году при поддержке Торгово-промышленной палаты Российской Федерации было проведено экспертно-аналитическое исследование эффективности правоотношений власти и бизнеса в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. Исследование проводилось в Астраханской, Волгоградской, Кировской, Саратовской, Смоленской областях, Краснодарском, Пермском и Хабаровском крае. В исследовании участвовали эксперты как из органов власти, так и из предпринимательских структур. Положительную оценку эффективности Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дали более половины опрошенных экспертов (51%). Вместе с этим отзывы о региональном антикоррупционном законодательстве и целевых программах противодействия коррупции несколько ниже — 44%.

Нужно принимать в расчет то, что с каждым новым нормативным правовым актом происходит девальвация ранее принятых правовых актов. Как правило, в государственных органах ответственных за реализацию новых нормативных положений не прибавляется — это все то же должностное лицо кадровой (юридической) службы, ответственное за исполнение требований антикоррупционного законодательства (проведение экспертизы), к тому же выполняющее и иные должностные обязанности. В условиях сокращения численности государственного аппарата возложение обязанности по применению антикоррупционных мер на имеющиеся в штате должности государственной службы существенно снижает эффективность их реализации.

Необходимо также обратить особое внимание на неопределенность терминов в федеральном законодательстве. В частности, Федеральный закон «О противодействии коррупции» содержит понятия «отдельные функции государственного управления», «доход», содержание которых не конкретизируется законодателем. Это приводит к затруднениям в правоприменении антикоррупционных правовых норм¹⁵.

Для обеспечения эффективности реализации отдельных антикоррупционных мер при разработке проектов нормативно-правовых актов следует учитывать:

1) реальные возможности регулируемых правовым актом мер по снижению коррупционных рисков в определенной сфере или области государственной или общественной жизни;

2) распространение предусмотренных правовым актом антикоррупционных требований на всех (на подавляющее большинство) субъектов (должностных лиц, органов, структурных подразделений), чья деятельность связана с высокими рисками коррупционных проявлений или которые потенциально имеют возможность совершения коррупционных правонарушений;

3) реальные возможности лиц, осуществляющих контроль за исполнением правового акта, обеспечить исполнение предусмотренных им антикоррупционных требований всеми лицами, которых эти требования касаются;

¹⁵ Письмо Общественного совета при ФСБ России № 20/332002 от 02.12.2011.

4) наличие в правовом акте механизмов и процедур, предусматривающих участие структур гражданского общества, независимых экспертов в реализации антикоррупционных мер и осуществлении реального контроля за их применением, обеспечивающих оперативное информирование общественных институтов о достигнутых результатах (если участие представителей гражданского общества невозможно или неуместно в силу законодательных ограничений);

5) установление ответственности за игнорирование должностными лицами сигналов институтов гражданского общества, СМИ, касающихся коррупционных проявлений, в первую очередь — вызвавших большой общественный резонанс;

6) наличие в правовом акте механизмов, позволяющих осуществлять коррекцию антикоррупционных мер в зависимости от изменения состояния коррупционных рисков или условий исполнения государственных функций и полномочий с высоким риском коррупционных проявлений;

7) степень согласованности предусмотренных правовым актом процедур применения антикоррупционных мер с иными административными процедурами деятельности государственного или муниципального органа, с общими условиями исполнения должностных обязанностей государственными и муниципальными служащими.

1.2. Правоприменительная практика по реализации антикоррупционных мер

Деятельность правоохранительных органов и судебной системы

Наиболее болезненно воспринимаются в обществе проявления коррупции в правоохранительных органах и в судебной системе.

Анализ обращений граждан в Общественную палату, в том числе на горячую линию «Стоп, коррупция!», показывают, что более половины всех обращений касалось жалоб на предположительные факты коррупции в правоохранительных органах, прокуратуре и судах. В обращениях граждан правоохранительные органы обвиняются в различных коррупционных правонарушениях: участии в рейдерских захватах, укрывательстве и фабрикация дел. Заявители сообщают об отсутствии реакции на заявления о преступлениях государственных служащих, часто сообщают о неформальных взаимоотношениях прокуроров, судей и руководителей администрации на местном уровне власти, отсутствии реакции правоохранительных органов на материалы СМИ. Сигналы общественности и СМИ относительно подобных контактов зачастую не влекут за собой какой-либо реакции прокуратуры или следственного комитета, даже изучения обнародованных фактов.

Согласно данным исследования «Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации» Министерства экономического развития Российской Федерации,

рейтинг коррумпированности правоохранительных органов составляет 71%¹⁶, а по оценке РСПП, основанной на опросе представителей бизнеса, — 57%¹⁷.

Исследование Левада-центра подтверждает, что органы полиции подвержены коррупции более других государственных органов власти¹⁸.

Правоохранительные органы, по мнению граждан, защищают интересы недобросовестных представителей привилегированной части общества, и это еще одна причина того, что уровень доверия к правоохранительным органам крайне низкий. Правоохранительные органы перестают восприниматься обществом как органы, обеспечивающие законность и правопорядок в части противодействия коррупции. Нередки случаи, свидетельствующие о том, что граждане боятся сообщать о фактах вымогательства взяток и о других коррупционных преступлениях в правоохранительные органы. Так, с 2010 года резко снизилась доля тех, кто согласился бы сообщить о фактах коррупции в правоохранительные органы (31% против 22% в текущем году). Напротив, возросло количество желающих проинформировать о коррупции лично Президента (с 3 до 11%)¹⁹.

¹⁶ Состояние бытовой коррупции в РФ: Доклад Министерства экономического развития РФ. — М., 2011.

¹⁷ Доклад РСПП о состоянии делового климата в 2009 году. — URL: <http://www.energotech24.ru/doklad.pdf>.

¹⁸ Коррупция и взяточничество / Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр). — Пресс-выпуск. — 15.07.2008. — URL: <http://www.levada.ru/15-07-2008/korruptsiya-i-vzyatochnichestvo>.

¹⁹ Коррупция бессмертна, но бороться с ней все равно надо: Исследование ВЦИОМ. — Пресс-выпуск № 1210. — URL: <http://www.wciom.ru/index.php?id=459&uid=11788>.

Известны факты, когда правоохранительные органы манипулируют статистикой раскрываемости дел с коррупционной составляющей. При этом эксперты отмечают, что, например, новая редакция Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 года «О несостоятельности (банкротстве)»²⁰ существенно «закрыла» многие «дыры» в законодательстве, ранее создававшие возможности для рейдерских захватов».

Согласно статистике Министерства внутренних дел, за 2010 год было зафиксировано 90492 экономических преступления без потерпевших и без нанесения ущерба²¹. По мнению экспертов, этот показатель — косвенный признак того, что соответствующие уголовные дела могли быть возбуждены с целью захвата бизнеса, отъема имущества и т. п.

Национальным планом противодействия коррупции предусмотрены меры, в основном направленные на повышение прозрачности судебной системы и на повышение денежного содержания судей. Однако данные меры не адекватны уровню коррупции в судебной системе. Граждане в своих обращениях в Общественную палату, а также правозащитники и эксперты отмечают:

– формально независимая судебная система в условиях масштабной коррупции и дефектов государственного управления превратилась в замкнутую

²⁰ В соответствии с ФЗ от 18.07.2011 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов».

²¹ Амнистия предпринимателей: статистика / АНО «Центр правовых и экономических исследований». — 2010–2011. — URL: <http://www.lecs-center.org/ru/component/content/article/129-amnesty-stat>.

систему, не способную к самоочищению²²;

– председатели судов имеют чрезмерно широкие права по отношению к своим судьям — в первую очередь за счет неформальных рычагов воздействия: характеристик, обеспечения продления полномочий и пр.²³;

– на местном уровне широко распространены неформальные связи судей с представителями правоохранительных органов, сформирована система «круговой поруки»²⁴;

– распространена система посреднических услуг бизнесу и гражданам через так называемых «черных адвокатов» (родственников, друзей судей), которые берутся «уладить дело» с конкретным судьей за определенное вознаграждение.

В то же время сохраняется зависимость судов от исполнительной власти, а также от местной власти, предоставляющей квартиры, гаражи и земельные участки. Это, по мнению граждан, предопределяет решения по многим судебным делам²⁵.

Принятыми изменениями в законодательстве, касающимися процедуры назначения судей, было уменьшено влияние исполнительной власти в отношении назначения судей в Верховный суд и Высший арбитражный суд. Но пока не все вопросы решены, в част-

²² Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность: Материалы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года. — Стенограмма.

²³ Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность: Материалы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года. — Стенограмма.

²⁴ Из материалов горячей линии «Стоп, коррупция!»; из обращений в Общественную палату РФ.

²⁵ Общественное мнение — 2010: Ежегодный сборник / Аналитический центр Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 130.

ности, в отношении набора, продвижения по службе и осуществления судебных функций.

Сузился, однако все еще остается значительным круг должностных лиц, пользующихся судебным иммунитетом в России. В рамках исполнения Конвенции Совета Европы «Против коррупции» были приняты поправки в Уголовно-процессуальный кодекс РФ²⁶, согласно которым определенные категории должностных лиц — прокуроры, руководители следственных органов, адвокаты, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации — потеряли иммунитет. Однако уголовное дело в отношении этих категорий может быть возбуждено только специальным государственным должностным лицом. Кроме того, перечень должностных лиц, на которые не должен распространяться судебный иммунитет, может быть расширен еще больше.

Международные исследования также подтверждают, что без создания системы административных судов процедура апелляции в органах, привлекающих к ответственности, признается неразвитой и недостаточной²⁷.

Анализ обращений предпринимателей на горячую линию Общественной палаты «Стоп, коррупция!», в ОПОРУ РОССИИ, данные Ассоциации адвокатов «Чистые руки»²⁸ показывают, что использование меха-

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

²⁷ Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность: Материалы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ. 09.06.2011. — Стенограмма.

²⁸ Коррупция в России 2010: Доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной ЧИСТЫЕ РУКИ. — URL: <http://www.rusadvocat.com>.

низма возбуждения уголовных дел как инструмента давления на гражданина — типичная коррупционная практика.

Основное внимание правоохранительных органов направлено на коррупционные преступления, связанные с дачей и получением взяток, и на количественные показатели, а не на выявление институциональных причин, вызывающих коррупцию. При этом количество выявленных лиц по делам о даче взятки (ст. 290 Уголовного кодекса РФ) превышает количество выявленных лиц по делам о получении взятки (ст. 291 Уголовного кодекса РФ)²⁹.

Необходимо понимать, что граждане и предприниматели зачастую идут на преступление и дают взятки в связи с невозможностью реализовать свои законные права иным путем³⁰.

В то же время законодательство предоставляет возможность применения очень жестких мер в отношении граждан и предпринимателей, нарушивших закон. Так, с целью повышения дисциплины граждан, привлеченных к уплате штрафа за совершенное административное правонарушение, в Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность вплоть до административного ареста на 15 суток за неуплату административного штрафа в установленные сроки.

²⁹ Состояние преступности в январе-декабре 2010 года: Данные статистического отчета МВД РФ. — URL: http://www.mvd.ru/userfiles/yanvar_dekabr_2010.pdf.

³⁰ Малый бизнес и коррупционные отношения: перспективы преодоления коррупции / ОПОРА РОССИИ. — М., 2008. — URL: <http://opora.ru/analysis/research/599>.

При этом в обществе укоренилось мнение, что в отношении представителей чиновничества уголовное законодательство и практика его применения очень «гуманны». Статистика свидетельствует, что привлечение должностных лиц к уголовной ответственности в виде лишения свободы происходит в среднем в одном случае на каждые 25 фактов зарегистрированных коррупционных преступлений, связанных с получением взятки. В то же время доля должностных лиц, в отношении которых судами избирается мера наказания в виде штрафа или условного осуждения к лишению свободы, в 2007–2010 годах составляла 85–87%.

Что касается такой меры как лишение права заниматься определенными видами деятельности или занимать определенные должности, то частота ее применения судами составляла за тот же период меньше 1%³¹.

В 2011 году общественностью неоднократно высказывалось мнение, что судами и правоохранительными органами изыскиваются способы обойти «президентские» поправки в Уголовный кодекс о запрете заключения под стражу предпринимателей при проведении расследования по экономическим статьям³².

Граждане также негативно оценивают и некоторые антикоррупционные меры. Меры, связанные с повышением ответственности должностных лиц, воспри-

³¹ Материалы круглого стола по вопросам подготовки Доклада Общественной палаты Российской Федерации об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики, проведенного 13 апреля 2011 года.

³² Бизнес в зале суда. Деньги. Власть. Право: Материалы научного семинара НИУ ВШЭ. — 29.06.2011. — URL: <http://liberal.ru/articles/5366>.

нимаются как недостаточно жесткие и последовательные. Успешными принимаемые меры по борьбе с коррупцией считают только 12% граждан; при этом данный показатель является стабильным уже более 5 лет³³.

Одна из общеизвестных мер по борьбе с коррупцией — публикация деклараций должностных лиц о доходах — воспринимается обществом с недоверием. Только 1% респондентов уверен, что в декларациях о доходах отражены все денежные средства и имущество госслужащих³⁴. Представления об уровне коррупции в обществе остаются стабильно высокими. 88% населения полагают, что ту или иную часть доходов чиновники скрывают. Кроме того, общество негативно относится к отсутствию правового и организационного механизмов контроля за расходами государственных служащих.

Определенного положительного эффекта удалось добиться только в отношении преступлений, связанных с дачей взятки. Несколько снизилась готовность давать взятки, о чем свидетельствует исследование Министерства экономического развития³⁵. При этом подавляющее большинство антикоррупционных мер направлено на борьбу с коррупционными преступлениями, а не с причинами и системными условиями, порождающими коррупцию.

³³ Состояние бытовой коррупции в РФ: Доклад Министерства экономического развития РФ. — М., 2011.

³⁴ Россияне не верят декларациям чиновников / Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр). — Пресс-выпуск, 03.05.2011. — URL: <http://www.levada.ru/press/2011050301.html>; Декларации о доходах чиновников: интересуемся? Смотрим? Доверяем? / ВЦИОМ. — Пресс-выпуск № 1756. — 20.05.2011. — URL: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=111624>.

³⁵ Состояние бытовой коррупции в РФ: Доклад Министерства экономического развития РФ. — М., 2011.

Антикоррупционные меры в социально-экономической сфере

Предусмотренные в Концепции административной реформы, а также в Национальном плане противодействия коррупции антикоррупционные меры в сфере экономического регулирования сводятся к следующим:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти;
- передача отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства (развитие саморегулирования);
- совершенствование системы контроля и надзора;
- комплекс мер, направленных на повышение эффективности системы закупок для государственных нужд.

В целом реализация этих мер обеспечила определенный эффект. В ряде социальных областей уровень воспринимаемой гражданами коррупции в последние годы снизился. Так, готовность давать взятку практически вдвое сократилась в сфере призыва на военную службу (с 63 до 33%), что, видимо, связано с сокращением срока службы по призыву, а также с предпринятыми мерами по снижению уровня неуставных отношений³⁶.

³⁶ Состояние бытовой коррупции в РФ: Доклад Министерства экономического развития РФ. — М., 2011.

В то же время принятые меры пока имеют преимущественно точечный характер и не всегда адекватны существующему уровню коррупции.

Согласно результатам опросов, в социальной сфере наиболее коррумпированными являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- образование;
- здравоохранение³⁷.

По данным Общественной палаты, примерно половина респондентов считают, что уровень коррупции в сфере ЖКХ за последний год вырос; еще столько же полагают, что он остался на прежнем уровне.

На круглом столе «Проблемы злоупотреблений в сфере ЖКХ и энергообеспечения — правоприменение и общественная безопасность», проведенном в Общественной палате 8 февраля 2011 года, отмечалось, что на фоне отсутствия специального антикоррупционного регулирования складывается ситуация абсолютной безнаказанности руководства компаний-монополистов и отсутствия эффективных механизмов обжалования их действий со стороны граждан и общественных организаций. Безнаказанность этих компаний, вызванная их коррупционными связями с местными органами власти, приводит к тому, что они, распоряжаясь денежными средствами жильцов, в большинстве случаев не принимают даже самых необходимых мер обеспечения комфортного и безопасного проживания.

³⁷ Состояние бытовой коррупции в РФ: Доклад Министерства экономического развития РФ. — М., 2011.

Местные власти при попустительстве и соучастии контролирующих органов ежегодно устанавливают новые, повышенные тарифы на оплату услуг ЖКХ. Но, как показывают многочисленные обращения граждан на горячую линию по ЖКХ Общественной палаты, надлежащих работ по улучшению услуг ЖКХ не производится. Отдельные услуги, указанные в коммунальных счетах, оказываются в ненадлежащем качестве либо вообще не предоставляются.

Данные о финансово-хозяйственном состоянии и деятельности предприятий ЖКХ, как правило, недоступны гражданам для контроля, а контролирующие органы не принимают надлежащих мер. В результате создаются предпосылки для хищения денежных средств.

На слушаниях «Противодействие коррупции — основа социальной безопасности России» (Общественная палата, 31 мая 2011 года) отмечалось, что коррупция распространяется на все сферы медицинской деятельности.

Эксперты также отмечают распространенность коррупции в сфере врачебно-фармакологического сотрудничества³⁸. Врачи получают нелегальные вознаграждения от фармацевтических компаний за то, что рекомендуют пациентам приобретать лекарственные средства конкретных производителей.

Особенно сильно развита коррупция в сфере обеспечения населения высокотехнологичной медицин-

³⁸ Коррупционный рынок медицинских справок / Фонд исследования проблем демократии (2009). — М., 2009. — С. 46.

ской помощью, а также в сфере закупок высокотехнологичного медицинского оборудования.

Отсутствие зримых улучшений в развитии системы медицинского страхования и контроля за качеством оказываемых услуг стало одной из причин скептического отношения граждан к снижению уровня коррупции в данной сфере: в ходе опроса Общественной палаты в октябре 2011 года не более 20% респондентов отметили снижение уровня коррупции в сфере здравоохранения за последний год.

В такой важной социальной сфере как образование, по данным опроса Общественной палаты, чуть менее половины респондентов отмечает, что коррупции за последний год стало больше, и половина опрошенных считает, что ее уровень не изменился.

Министерство экономического развития Российской Федерации в своем докладе отмечает, что высшее образование, дошкольные учреждения, средняя школа относятся к зонам повышенной коррупционной опасности³⁹. Треть (36%) россиян заявляют, что для решения своих проблем им приходилось «вознаграждать» работников образования (по сравнению с 2006 годом доля таких случаев выросла с 29 до 36%). Ежегодно каждый пятый россиянин, обращающийся в систему образования, вынужден платить взятки⁴⁰.

³⁹ Перспективы гражданского общества в России (2011) / Аналитический центр Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 56.

⁴⁰ Коррупция при поступлении в вуз и как с ней бороться / ВЦИОМ. — Пресс-выпуск № 1015. — 29.07.2008. — URL: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=10469>.

1.3. Характеристика факторов и условий, влияющих на эффективность антикоррупционной политики

При разработке и реализации антикоррупционной политики необходимо учитывать, что эффективность применения антикоррупционных мер зависит от ряда факторов политического, правового, управленческого, экономического и информационного характера, среди которых можно выделить следующие.

Во-первых, соответствие существа антикоррупционных мероприятий характеру коррупционных проявлений: чем выше степень коррупционных рисков в той или иной сфере государственного управления, тем выше должна быть сфокусированность и интенсивность применяемых антикоррупционных мер.

Во-вторых, эффективность антикоррупционной политики зависит от адекватности антикоррупционного инструментария, от выбора наиболее действенных организационно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям с учетом следующих факторов:

- выявления коррупционных рисков в конкретной сфере или области государственного управления;
- характера совершаемых коррупционных правонарушений в данной сфере на территории региона или муниципального образования;
- данных социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного или муниципального органа;

- результатов антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;
- иных факторов, позволяющих в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

Эффективность проведения антикоррупционной политики зависит от обеспечения необходимого уровня специализации антикоррупционных мер, позволяющего учесть основные факторы, влияющие на коррупционные риски, в том числе:

- концентрацию усилий в сферах государственного управления с повышенными коррупционными рисками;
- повышение государственного и общественного контроля за осуществлением государственных функций и должностных обязанностей лиц, действия которых связаны с повышенными коррупционными рисками;
- учет правового положения должностных лиц, являющихся участниками коррупционных отношений, могущих оказаться вовлеченными в такие отношения;
- распространенность коррупционных правонарушений на той или иной территории;
- специфику форм коррупционных отношений, складывающихся на той или иной территории или в той или иной сфере государственного управления.

Эффективность антикоррупционных мер во многом зависит от правильно избранного объекта антикоррупционного воздействия. Сегодня это — лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы.

Эффективность антикоррупционной политики зависит от степени вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность по выявлению и огласке фактов коррупционных правонарушений.

Для эффективного противодействия коррупции необходимо обеспечить должную степень согласованности действий органов и должностных лиц, к функциональным обязанностям которых относятся выявление и пресечение коррупционных правонарушений, а также структур общественного контроля.

Эффективность антикоррупционной политики зависит от деловой мотивации, должностного уровня и профессиональной подготовленности лиц, в должностные обязанности которых входят принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

Эффективность проводимой антикоррупционной политики во многом снижается в результате недостаточной независимой публичной профессиональной оценки результатов деятельности соответствующих должностных лиц в связи с отсутствием эффективных механизмов экспертной оценки результатов проведенных антикоррупционных мероприятий, исполнения требований антикоррупционного законодательства и учета экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений. В ряде случаев, например применительно к антикоррупционной экспертизе нормативных пра-

вовых актов, законодательство даже не предусматривает условия для привлечения научных организаций, независимых экспертов к их проведению (независимая антикоррупционная экспертиза проводится по инициативе эксперта и за его счет).

Эффективность мер зависит также от учета региональных особенностей. Так, в ряде регионов коррупция приобретает форму «клановости» власти. Это приводит к монополизации отдельными «семьями» власти в политической и экономической сфере отдельных регионов. Также к коррупционным проявлениям следует отнести элементы этнократии, нарушения прав граждан по этническому признаку.

В целом в качестве основных проблем антикоррупционной политики, препятствующих на сегодня достижению заявленных целей, можно выделить следующие:

1. Комплекс реализуемых мер является необходимым, позволившим добиться определенного прогресса по ряду направлений, но недостаточным для изменения ситуации в целом, в связи с чем в обществе формируется мнение о декларативности антикоррупционной политики.

Борьба с коррупцией рассматривается как дело государственных структур — без опоры на активную и ответственную часть общества.

Отсутствие четких, действенных, жестких санкций, запретов и ограничений, механизмов контроля

и обратной связи по большинству антикоррупционных мер делает угрозы и риски коррупционеров незначительными по сравнению с гигантскими возможностями для обогащения. Таким образом, не создается должных стимулов для отказа от коррупционного поведения.

2. Антикоррупционная политика сводится преимущественно к борьбе со взяточничеством.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Антикоррупционные меры направлены в основном на противодействие взяточничеству и взяточничеству, ответственность за которые установлена статьями 285, 290 и 291 Уголовного кодекса РФ.

Статистика Министерства внутренних дел по числу возбужденных уголовных дел, а также судебная статистика по числу вынесенных приговоров подтверждает это: доля дел и приговоров по другим «коррупционным» уголовным статьям незначительна⁴¹.

К числу коррупционных деяний не всегда причисляются общепризнанные с точки зрения международной практики проявления коррупции — такие как:

– присвоение государственных и общественных финансов, дефицитных (ограниченных) имущественных ресурсов должностными лицами,

– продвижение во власть, на государственные должности и в государственные компании родственников и друзей,

– использование властных ресурсов в интересах аффилированных бизнес-структур и для монополизации рынков.

Остаются не полностью урегулированными вопросы конфликта интересов, в частности — при легальном продвижении интересов отдельных общественных групп, т. е. лоббировании, закон о котором пока не разработан.

3. Не обеспечена реализация принципа неотвратимости наказания.

Необходимость обеспечения ответственности должностных лиц органов власти за нарушения анти-

⁴¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 год. — URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=494>; Состояние преступности в январе-декабре 2010 года: Данные статистического отчета МВД РФ. — URL: http://www.mvd.ru/userfiles/yanvar_dekabr_2010.pdf.

коррупционного законодательства предусматривается всеми основополагающими международными и внутрirosсийскими документами в сфере противодействия коррупции (Конвенция ООН, Конвенция Совета Европы, Национальная стратегия). Факты ухода от наказания лиц, вовлеченных в резонансные коррупционные скандалы, резко снижают уровень доверия общества к власти.

4. Отсутствует нормативная база развития общественного контроля.

В настоящее время по инициативе Общественной палаты совместно с Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека ведется подготовка проекта федерального закона «Об общественном контроле». Концепция закона дана в приложении.

РАЗДЕЛ 2. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Общественный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции

Одной из основных функций гражданского общества, а также одним из ключевых механизмов противодействия коррупции является общественный контроль.

По данным антикоррупционного мониторинга Общественной палаты, наиболее эффективными формами участия общественности в противодействии коррупции респонденты считают проведение общественных расследований по фактам коррупции, а также общественный контроль и мониторинг административных практик в сферах с высокими коррупционными рисками.

При этом общественный контроль должен включать в себя самые разнообразные формы участия граждан и общественных объединений в противодействии коррупции: мониторинг решений органов

власти, антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов, оценку регулирующего воздействия, участие в контроле за расходованием средств бюджета и за достоверностью деклараций госслужащих и пр.

Наиболее эффективные к настоящему времени меры по борьбе с коррупцией — усиление контроля общества над деятельностью органов власти — в России на сегодняшний день реализованы слабо. Так, структуры гражданского общества не наделены необходимыми полномочиями в этой сфере, не определены их права и обязанности, не регламентированы соответствующие процедуры.

Определенная работа в данном направлении, конечно, проводится: в региональных общественных палатах появляются специальные структуры, проводящие мероприятия по общественному антикоррупционному контролю. Представители общественности включаются в состав советов по противодействию коррупции при федеральных органах исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, которые разрабатывают соответствующие рекомендации для повышения эффективности антикоррупционных мероприятий.

В частности, участники Общественного совета при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации рекомендовали создать при Минпромторге России рабочую группу для выявления проблемных положений в разрабатываемых и существующих законопроектах, нормативных правовых актах мини-

стерства и выработки рекомендаций по совершенствованию антикоррупционной деятельности.

Также ряд торгово-промышленных палат России представлен в работе комиссий по противодействию коррупции, советов по защите малого и среднего бизнеса, экспертных советов, рабочих групп по поддержке предпринимательства и т. д.

Однако, несмотря на широту принимаемых мер, необходимо дальнейшее развитие работы общественных институтов по противодействию коррупции.

Так, Национальным планом противодействия коррупции предполагается принять меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Однако данный механизм осуществляется неэффективно ввиду того, что представители общественности лишены возможности получения всей необходимой информации об использовании бюджетных средств. Кроме того, общественный контроль должен осуществляться не только в сфере расходования финансов.

Необходимым элементом общественного контроля должен быть мониторинг решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Принятый Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стал первым шагом к созданию основы для подобного

мониторинга. Но далеко не всегда правоохранительные органы проводят тщательное расследование каждого сигнала о признаках коррупции: проверки зачастую проводятся формально, состав преступления не выявляется.

В такой ситуации снижается доверие граждан к тому, что общественный контроль может быть эффективным, падает гражданская активность из-за неуверенности в возможности достичь результата, и в конечном счете общественный контроль приобретает декларативный характер.

В Национальном плане и Национальной стратегии по противодействию коррупции не раскрыты в достаточной степени методы и механизмы реализации гражданского контроля, без чего этот институт не может полноценно функционировать.

Кроме того, при формировании механизмов антикоррупционного взаимодействия с институтами гражданского общества сохраняются следующие риски:

- отказ во взаимодействии с представителями общественности по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов и организаций в сфере обороны, безопасности, атомной энергетики и т.п.) или ложной ссылки на якобы имеющуюся тайну;

- формализованный отбор тех лиц, которые «допускаются» к участию в противодействии коррупции по различным признакам, в том числе по критерию лояльности к государственным институтам, отдельным государственным структурам;

- формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения, без проведения расследований по выявленным коррупционным правонарушениям;

- отсутствие необходимости информирования о принятых мерах по тем фактам, которые были выявлены представителями институтов гражданского общества;

- недостаточная компетентность отдельных представителей институтов гражданского общества, в том числе уполномоченных представлять позицию по вопросам применения антикоррупционных мер к подобного рода деятельности.

Представительство общественности в составе государственных (федеральных, региональных и местных) советов по противодействию коррупции, участие общественности в мониторинге антикоррупционных мер на сегодняшний день недостаточны для эффективной борьбы с коррупцией.

Нередки случаи формалистского подхода к исполнению Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»⁴² и Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481

⁴² Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 32. Ст. 3539.

«О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»⁴³.

Действующий порядок, предусматривая инициативу Общественной палаты в создании общественного совета, при этом оставляет отбор его состава на усмотрение руководителя ведомства.

В целом следует отметить, что открытость органов власти и их доступность для граждан несколько повысились после принятия соответствующего федерального законодательства. Сам факт появления общественных советов говорит о стремлении изменить ситуацию к лучшему. Однако эффективность работы общественных советов ограничивается тем, что самим советам не предоставляется никаких гарантий независимости от ведомств, при которых они создаются.

Реализация общественного контроля за деятельностью судов в рамках участия представителей общественности в квалификационных коллегиях судей недостаточно эффективна и формализована. В результате подобных практик судебная и правоохранительная системы постепенно превращаются в замкнутую корпорацию, негативно настроенную к общественному

⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 32. Ст. 3322.

контролю, а критика со стороны представителей общественности зачастую воспринимается как попытка дискредитировать власть. Для исправления подобного положения члены Общественной палаты предлагали частично изменить порядок формирования квалификационных коллегий судей, возложив на общественные палаты отбор представителей общественности в этих коллегиях с последующим представлением этих кандидатур соответственно в Совет Федерации и законодательные собрания субъектов Федерации. Такой механизм в большой мере «разгерметизирует» замкнутую судебскую корпорацию, повысит воздействие квалификационной коллегии, прежде всего в вопросах судейской этики.

В субъектах Федерации видят необходимость дальнейшей работы общественности и органов государственной власти по многим направлениям, в том числе дальнейшей оценке доходов и расходов государственных служащих.

Так, Общественная палата Республики Дагестан следующим образом оценивает проблему: «Система контроля за соблюдением установленных законом ограничений для государственных служащих в должной мере не работает. Об этом свидетельствуют приводимые Прокуратурой Республики Дагестан в представляемых в органы государственной власти Республики Дагестан сведениях о фактах нарушений в республиканских министерствах и ведомствах. Не внедрен механизм ротации государственных гражданских служащих..., а система подбора и расстановки кадров не исключает коррупционных проявлений. Необходи-

мо продолжить работу по совершенствованию механизма контроля за государственными служащими, повышению ответственности органов государственной власти Республики Дагестан и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции, оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов Республики Дагестан и их работников»⁴⁴.

Общественная палата Тамбовской области и администрация Тамбовской области в ряду мер противодействия коррупции рекомендуют правоохранительным органам:

– «продолжить деловое взаимодействие, обмен информацией с судебными и правоохранительными, контрольно-надзорными органами, субъектами предпринимательской деятельности, представителями общественности с целью получения данных о возможных коррупционных проявлениях, в первую очередь связанных с хищением бюджетных средств, с незаконным распоряжением государственной и муниципальной собственностью, нарушением прав предпринимателей;

– усилить надзор за исполнением законодательства органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами дознания и предварительного следствия при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности;

⁴⁴ Информация Общественной палаты Республики Дагестан о состоянии дел в сфере противодействия коррупции за 2010 год в Республике Дагестан.

– усилить надзор за исполнением законодательства, регулирующего использование государственного имущества и размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, за исполнением руководителями государственных и муниципальных органов законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной или муниципальной службе;

– принять меры по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов с целью исключения из них коррупциогенных факторов, привлекая к работе профессионалов — ветеранов государственной службы, ветеранов правоохранительных органов, обладающих богатым жизненным опытом оперативно-розыскной и следственной работы, сохранивших гражданскую позицию и готовность служить интересам обеспечения национальной безопасности России»⁴⁵.

Таким образом, развитие системы общественного контроля является основным резервом реального повышения эффективности мер по борьбе с коррупцией. Активное вовлечение в этот процесс институтов гражданского общества и граждан на основе создания адекватной правовой базы позволит изменить положение вещей и приведет к созданию интегрированной системы общественного контроля, включающей Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации, общественные

⁴⁵ Борьба с коррупцией: опыт, проблемы, перспективы: Рекомендации общественных слушаний Общественной палаты Тамбовской области и администрации Тамбовской области. — 26 мая 2011 года.

советы муниципальных образований, общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Такая система общественного контроля не только позволит повысить риски разоблачения коррупционеров, но и вызовет желание власти победить застарелое зло.

2.2. Информационная прозрачность как необходимый фактор общественного контроля

Для осуществления эффективного общественного контроля необходима прежде всего достоверная и полная информация о деятельности органов власти и должностных лиц, полная прозрачность и открытость для граждан их решений и действий.

В России с 1 января 2010 года вступил в действие Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который устанавливает, что органы власти должны обеспечить доступ граждан к информации об их деятельности через обнародование в СМИ, Интернете, через библиотечные и архивные фонды, по запросу, а также в помещениях, занимаемых этими органами. Также определены форма предоставления информации, порядок ее предоставления, права пользователей, ответственность за нарушения права на доступ.

Принятие данного Федерального закона, а также Федерального закона «Об обеспечении доступа

к информации о деятельности судов» — безусловно, положительный сдвиг. Сегодня на повестке дня стоит создание законодательства о доступе населения к публичной информации, принятие адекватных мер по осуществлению указанного законодательства в государственном управлении, в том числе надлежащего надзора за его осуществлением.

Однако нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», устанавливающие ответственность должностных лиц за непредоставление информации, имеют декларативный характер, так как не предусматривают адекватных санкций. Недобросовестные чиновники понимают, что при сокрытии информации, предоставлении ее в неполном и отредактированном виде, предоставлении некачественной информации или предоставлении информации в неполном объеме существенно снижается возможность осуществления гражданского контроля. Поэтому, несмотря на возможную, но маловероятную ответственность, и происходит постоянное сокрытие информации, препятствие ее предоставлению гражданам и их объединениям в удобной для пользователей форме и в полном объеме.

Также на практике нередки случаи, когда в целях формального выполнения требований законодательства, обязывающих должностные лица предоставлять информацию и отвечать на обращения граждан, чиновники направляют «отписки», не содержащие ответа по существу. Просьба СМИ о предоставлении им в рамках данного законодательства каких-либо докумен-

тов отклоняется по надуманным причинам — например, с объяснением, что «документы не являются информацией»⁴⁶. Фактически получается, что должностные лица имеют право отказаться обнародовать вроде бы открытые, несекретные документы, и правовых оснований для реализации общественного контроля в данной сфере на сегодняшний день пока явно недостаточно.

Существенные ожидания общественность связывает с внедрением системы «электронного правительства». Созданный в ходе реализации административной реформы портал госуслуг www.gosuslugi.ru позволяет отчасти решать антикоррупционные задачи при получении гражданами и предпринимателями государственных услуг, которые относятся к сферам госуправления с высокими коррупционными рисками. К примеру, в значительной степени снижена коррупционная емкость существовавшего ранее рынка, связанного с оформлением и выдачей загранпаспортов.

На региональном уровне также создаются интернет-ресурсы антикоррупционной направленности. Так, правительство Самарской области открыло свой сайт под названием «Антикоррупционная политика Самарской области» (www.samaraanticorr.ru), на котором размещена информационно-новостная, справочно-аналитическая и правовая информация о принимаемых в регионе мерах по реализации государственной антикоррупционной политики на терри-

⁴⁶ Гражданское общество: документ — не информация // Ведомости. — № 128 (2894). — 14.07.2011. — URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/263894/dokument_ne_informaciya

тории Самарской области в целом и в каждом субъекте антикоррупционной деятельности в частности. Ресурс является точкой входа на почти сто подсайтов — страниц участников антикоррупционной деятельности Самарской области: органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных и судебных органов, общественных объединений и региональных отделений политических партий⁴⁷.

В то же время в публичном пространстве раздается немало критики в связи с явно недостаточными темпами разработки и внедрения технологий «электронного правительства» как на федеральном, так и на региональном уровнях. Далеко не все министерства и ведомства обеспечивают полноту и актуальность информационного наполнения своих сайтов, на темпах внедрения «электронного правительства» негативно сказывается разный уровень информатизации муниципалитетов, из 15 тысяч услуг реально предоставляется чуть больше ста, сайт gosuslugi.ru далеко не оптимален с точки зрения удобства пользования.

Целесообразно создать независимую экспертную группу, которая сможет проанализировать ход дел с созданием «электронного правительства», качество его действующих подсистем. К деятельности этой группы можно будет подключить интернет-сообщество.

⁴⁷ Об эффективности антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики: Доклад департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области на слушаниях, проводимых Общественной палатой Самарской области. — 14.09.2011.

2.3. Независимый мониторинг и исследования в сфере коррупции

Одной из причин низкой эффективности борьбы с коррупцией является отсутствие в России комплексной системы антикоррупционного мониторинга.

Отсутствие систематического, регулярного и комплексного мониторинга снижает эффективность государственной антикоррупционной политики, так как государство не может оценивать собственные усилия: здесь необходим объективный взгляд «со стороны» — со стороны гражданского общества.

Антикоррупционный мониторинг призван решить две взаимосвязанные задачи: предоставить объективную картину эффективности реализуемых антикоррупционных мероприятий и получить объективную оценку состояния, форм и видов коррупционных проявлений в определенных сферах и областях государственного и частного секторов. В то же время мониторинг как средство противодействия коррупции сам подлежит оценке с точки зрения эффективности его организации и проведения.

Сегодня на федеральном уровне в достаточной степени регламентирован лишь мониторинг применения нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов.

Эффективность правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией не отвечает принятым в последние несколько лет органами законода-

тельной и исполнительной власти решениям, которые опираются на международно-правовые инструменты, апробированные и доказавшие свою эффективность во многих странах.

Серьезный разрыв между принятыми в последнее время адекватными законодательными мерами в сфере противодействия коррупции и правоприменительной практикой объясняется также и отсутствием действенной системы мониторинга.

В целях повышения эффективности организации и проведения в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях антикоррупционного мониторинга экспертами рекомендуется учитывать следующие требования:

- антикоррупционный мониторинг должен охватывать основные общественно значимые направления деятельности государственных и общественных институтов по вопросам противодействия коррупции;
- антикоррупционный мониторинг должен осуществляться в рамках интегрированной системы, объединяющей государственные и муниципальные органы, а также структуры гражданского общества (независимый антикоррупционный мониторинг) в различных сферах и областях государственной и общественной жизни;
- антикоррупционный мониторинг не должен ограничиваться мониторингом применения законодательства о противодействии коррупции, а охватывать иные виды нормативных предписаний, исполнение которых способно оказать влияние на снижение коррупционных рисков.

По мнению участников неоднократных обсуждений в Общественной палате Российской Федерации, система общественного контроля, действующая в сети региональных общественных палат (их уже более 60 в стране), общественных советов, профильных общественных объединений и некоммерческих организаций, могла бы стать качественной институциональной основой для развертывания постоянно действующей системы комплексного общественного антикоррупционного мониторинга.

2.4. Роль СМИ, Интернета и блогосферы

При современном уровне развития информационных технологий роль СМИ, Интернета и блогосферы становится ключевой в общественном сопротивлении коррупции.

Однако ни в Национальном плане противодействия коррупции, ни в Национальной стратегии противодействия коррупции средства массовой информации не названы важнейшим институтом противодействия коррупции.

Сегодня в России практически до 80% региональных средств массовой информации принадлежит или финансируется государством через бюджет⁴⁸. В этих условиях не приходится ожидать, что СМИ, особенно региональные, смогут активно участвовать

⁴⁸ Из выступления П.Н. Гусева, председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации, на общественных слушаниях в Воронеже «СМИ в многонациональном государстве: свобода слова и ответственность журналиста». — 20–21 мая 2008 года.

в борьбе с коррупцией в органах власти, от которых они напрямую либо косвенно зависят. Проблема «разгосударствления» СМИ, создания условий для проявления их гражданской позиции — одна из ключевых проблем в сфере противодействия коррупции.

В этих условиях возрастает роль Интернета и блогосферы — появляется возможность привлекать к широкому общественному обсуждению этой актуальной проблемы массы людей. Однако при существенном росте уровня общественного недовольства коррупцией это может содержать в себе серьезные социальные и политические риски. Отсутствие реакции власти на вопиющие случаи коррупции чревато риском мобилизации недовольных, превращения латентного протеста в массовые выступления.

Интернет-ресурсы «Росгосзатраты», «OpenGovData», «Rospil.info», «Гослюди», «Demokrator.ru», «Open-letter.ru» и др. объединяют людей для совместного воздействия на власти по наиболее важным общественным и социальным проблемам. Развитие таких ресурсов в Сети показывает, что современный уровень инфокоммуникационных технологий позволяет формировать эффективные механизмы и технологии общественного антикоррупционного контроля. Это с особой актуальностью ставит перед обществом и властью задачу сформировать адекватные механизмы взаимодействия в данной сфере с тем, чтобы результаты деятельности стихийно возникающих мониторинговых структур способствовали ликвидации коррупции и ее реальной профилактике.

В обществе сложилось убеждение, что в последние годы разоблачительные публикации электронной и печатной прессы перестали оказывать действительное влияние на решения органов власти: публикации в СМИ зачастую игнорируются, органы власти и управления, особенно правоохранные, далеко не всегда принимают адекватные меры по критическим статьям либо не считают нужным информировать общественность о принятых мерах.

Таким образом, для радикального повышения эффективности борьбы с коррупцией принципиальным фактором является независимость СМИ от органов власти и законодательное закрепление обязанности реагирования органов власти и управления, в первую очередь правоохранных, на публикации по резонансным коррупционным проявлениям.

СМИ, в свою очередь, как один из главных институтов гражданского общества, должны ставить своей целью не только информирование граждан о деятельности государственных органов и ее контролирование, но также включать в свою деятельность антикоррупционную пропаганду.

2.5. Общественные инициативы в сфере противодействия коррупции

В настоящее время участие общества в борьбе с коррупцией нельзя признать целостным и активным. Во многом это сопряжено с институциональными перекосами во взаимодействии власти и общества.

Исследователи отмечают, что общение власти и представителей гражданского общества затруднено: в случае если отдельные решения властей противоречат общественным интересам, даже целенаправленные и организованные усилия представителей гражданского общества не гарантируют отмену такого решения⁴⁹.

Сохраняется много проблем в сфере проведения антикоррупционной экспертизы: она повсеместно имеет фрагментарный, формальный, труднопроверяемый характер, а заключения, независимые экспертизы приравниваются к заявлениям граждан и рассматриваются как рекомендации, которые можно игнорировать.

22 ноября 2010 года на парламентских слушаниях в Государственной Думе на тему «О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства» было предложено использовать информационные ресурсы Государственной Думы для получения заключений независимых экспертов о наличии в законопроектах коррупциогенных факторов⁵⁰. Тем не менее данное предложение пока не реализовано.

Число организаций, целенаправленно занимающихся борьбой с коррупцией, достаточно велико. Среди этих организаций есть и влиятельные некоммерческие организации, в том числе — правозащит-

⁴⁹ Перспективы гражданского общества в России (2011) / Аналитический центр Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 73.

⁵⁰ Деятельность Государственной Думы пятого созыва по законодательному обеспечению противодействия коррупции. — М., 2011. — С. 9.

ные фонды, исследовательские центры, интернет-проекты.

Общественная палата Российской Федерации проводит мониторинг восприятия коррупции, а также оказывает общественную поддержку заявителям о коррупции. В результате рассмотрения поступивших на горячую линию «Стоп, коррупция!» обращений сделан вывод, что граждане не столько сообщают о фактах коррупции, сколько о тех ситуациях, которые ее порождают. 80% обращений в Общественную палату связаны с «общеизвестными» коррупционными явлениями, действующими на протяжении ряда лет и активно освещаемыми СМИ, — существованием «неприкасаемых» лиц и nepотизма, «планов по раскрываемости преступлений и правонарушений» и фабрикации дел, в том числе для выполнения указанных планов, родственных и иных тесных отношений представителей власти и бизнеса. По значимым темам на регулярной основе проводятся круглые столы, заседания для обсуждения проблем борьбы с коррупцией и определения первоочередных мер по ее предотвращению в отдельных сферах.

Общественные палаты субъектов Федерации также начинают играть активную роль в противодействии коррупции, в повышении правовой грамотности населения. Так, например, Общественная палата Тверской области в 2011 году проводила антикоррупционную акцию «Гражданский контроль», направленную на выявление фактов и признаков коррупционных проявлений, случаев злоупотребления служебным положением со стороны должностных лиц. В Ивановской

области Общественная палата организовала общение членов Палаты с населением на регулярной основе: члены палаты регулярно выезжают на места и оказывают правовую поддержку, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией.

Общественные палаты регионов принимают активное участие в антикоррупционной деятельности региональных властей, общественной экспертизе проектов нормативных правовых актов. Такая практика встречается в работе общественных палат Ярославской, Пензенской, Свердловской, Курганской, Ивановской, Липецкой областей, Пермского края, Республики Марий-Эл.

Общественные палаты Республики Дагестан, Амурской, Тверской и Ивановской областей направляют свои усилия на повышение правовой грамотности населения, учащихся средних и высших образовательных учреждений. Организуются специальные курсы, проводятся популярные семинары, круглые столы, организуются публикации в средствах массовой информации.

Общественные палаты стали важной площадкой борьбы гражданского общества с коррупцией в таких регионах как Алтайский и Красноярский край, Вологодская и Тамбовская области. Активную работу по противодействию коррупции (в том числе в сфере образования) и освещению предпринимаемых антикоррупционных мер ведет Общественная палата Республики Татарстан.

Национальный Антикоррупционный Комитет, Фонд ИНДЕМ, Ассоциация юристов России, ТПП РФ, общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», общероссийская общественная организация «Деловая Россия», центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия», ОПС «Человек и Закон» и другие ведут регулярную работу по мониторингу в сфере коррупции. Правозащитные организации занимаются устранением нарушений прав граждан, в основе которых часто лежат коррупционные проявления.

Значительная работа по общественной, в том числе антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов проводится крупнейшим объединением предпринимателей в стране — Торгово-промышленной палатой России. Для примера: только в Саратовской области была проведена антикоррупционная экспертиза более тысячи нормативных актов. В рамках ТПП действует специальный департамент экономической безопасности и противодействия коррупции, специализирующийся на антикоррупционной экспертизе, обеспечении безопасности предпринимательства и взаимодействии с органами власти в вопросах противодействия коррупции.

21 региональная ТПП получила аккредитацию Минюста России в качестве независимых экспертов. Представители ТПП РФ на постоянной основе принимают участие в работе десяти экспертных советов, созданных при профильных комитетах Государственной Думы Российской Федерации.

В ТПП РФ организована работа Консультационного пункта, куда ежегодно обращаются более 600 предпринимателей по разным проблемам ведения бизнеса. В региональных палатах созданы и действуют около ста подразделений, занимающихся защитой бизнеса.

Большая работа проводится Бюро по защите прав предпринимателей и инвесторов при общероссийской общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ». Из более чем 9,5 тысяч обращений предпринимателей, поступивших с 2003 года (года основания Бюро) около 70% всех обращений в той или иной степени «отягощены» коррупционным элементом. Заявители сообщают о рейдерских захватах и фактах неисполнения полномочий должностными лицами. Результатом обращения является не только юридическая помощь и правовая поддержка: эксперты организации проводят масштабную работу по обобщению практик коррупции, инициируют обсуждение возможных путей преодоления в рамках общественных советов при органах власти, на площадках Прокуратуры, Пленума ВАС РФ, Правительственной комиссии по развитию малого и среднего бизнеса.

Российский союз промышленников и предпринимателей принимает активное участие в противодействии коррупции: организован мониторинг законодательства, административных регламентов. Объединение работодателей активно участвует в антикоррупционной экспертизе, общественном обсуждении законопроектов. Представители крупней-

ших бизнес-объединений участвуют в деятельности общественных советов при органах власти, Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Важны общественные инициативы по измерению коррупции: мониторинги, проводимые ОПОРОЙ РОССИИ («Индекс ОПОРЫ»), Российским союзом промышленников и предпринимателей (ежегодный доклад РСПП о состоянии делового климата). Респондентами выступают действующие предприниматели, которые регулярно встречаются с административными и бюрократическими барьерами.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В России в целом сформирована нормативная база антикоррупционных мер, ратифицированы основные международные соглашения, принято значительное число законов и подзаконных актов.

Содержащиеся в принятых нормативных актах антикоррупционные меры большинством экспертов и исследователей коррупции в России оцениваются как необходимые. Но результаты реализации свидетельствуют о том, что меры не соответствуют уровню коррупции в стране — ее глубине и масштабам, а также институциональным особенностям России. В целом комплекс реализуемых антикоррупционных мер не полностью решает задачу противодействия коррупции в стране. Практическая реализация законодательства о противодействии коррупции недостаточно эффективна, зачастую формальна и — с учетом масштабов и системности коррупции в нашей стране — не решает основных задач в данной сфере.

Необходимо бороться не столько с проявлениями коррупции, сколько с причинами и условиями, ее стимулирующими:

- усилить независимый публичный контроль за конечными результатами деятельности как государственных структур в целом, так и отдельных должностных лиц. В обстановке такого контроля у чинов-

ников не остается «ресурса», который можно реализовать в рамках коррупционных процедур;

- необходимо лишить субъекты правоприменительной практики возможности самостоятельного толкования нормативных актов;
- следует продолжить работу по уменьшению количества разрешительных функций и совершенствовать формы их реализации (уведомительный порядок, Интернет); граждане должны не спрашивать разрешения на действия, а уведомлять о совершении значимых действий.

Имеются области, где в борьбе с коррупцией достигнуты значимые успехи. Так, эксперты отмечают значительное улучшение положения в системе арбитражных судов — в связи с обязательностью публикаций их решений в Интернете.

Успешная антикоррупционная политика невозможна и без фундаментальных сдвигов в общественном, групповом и индивидуальном сознании, без серьезной позитивной коррекции правил поведения не только таких целевых групп как государственные и муниципальные служащие, но и самих граждан.

Роль гражданского общества должна заключаться в обеспечении всестороннего общественного контроля и мониторинга, в выявлении негативных тенденций при реализации антикоррупционных мер и направлении сигналов, которые должны неукоснительно и незамедлительно учитываться органами власти и расследоваться правоохранительными органами.

Представляется, что во многом решить эти важнейшие задачи позволит концепция взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции, разработанная Министерством юстиции РФ⁵¹. Сейчас же участие гражданского общества в формировании антикоррупционной политики и контроле за ее реализацией недостаточно.

Для эффективной реализации потенциала проделанной в последние годы работы по принятию законодательства, направленного на противодействие коррупции, необходимы следующие ключевые меры.

1. Создание эффективных механизмов гражданского общественного контроля

Основные направления работы по повышению участия общества в реализации антикоррупционной политики должны быть направлены на:

- принятие федерального закона об общественном контроле⁵²;
- обеспечение информационной прозрачности работы органов власти и доступа граждан к соответствующей информации;
- повышение роли общественных советов при органах власти и объединений предпринимателей, в том числе обеспечение их независимости от органов власти и обязательности учета их позиции и рекомендаций при принятии решений;

⁵¹ Отбор чиновников будет производиться по рейтингам граждан // Российская газета. — Федеральный выпуск № 5615 (239). — 25.10.2011. — URL: <http://www.rg.ru/2011/10/25/chinovniki.html>.

⁵² См. Приложение.

– повышение информированности населения о проводимых антикоррупционных мероприятиях, в том числе путем повышения роли СМИ и антикоррупционной пропаганды;

– повышение роли представителей гражданского общества в осуществлении контроля за достоверностью сведений, указываемых в публичной отчетности органов власти и организаций, получающих бюджетную поддержку, а также за расходованием бюджетных средств органами власти;

– тщательное расследование сообщений о фактах незаконного расходования бюджетных средств с обязательным доведением до широкой общественности информации о результатах этих расследований.

2. Защита заявителей (как физических, так и юридических лиц), заявляющих о фактах коррупции и сотрудничающих со следствием

Необходимо принять комплекс мер по защите заявителей о фактах коррупции, распространив его как на физических, так и на юридических лиц, ужесточить ответственность за сокрытие информации о коррупционных правонарушениях и за отсутствие соответствующего реагирования на сообщения граждан и предпринимателей. Следует отметить, что 23 ноября 2011 года на совещании Президента Российской Федерации с участием сотрудников Генпрокуратуры, следователей МВД, Следственного комитета и представителей гражданского общества

было предложено усилить меры по защите лиц, дающих показания в отношении своих руководителей⁵³.

Также необходимо ввести норму «коллективного иска» по защите интересов неопределенной группы лиц по коррупционным делам, дав возможность общественным организациям и отдельным гражданам активно участвовать в противодействии коррупции в правовом поле.

Национальным планом противодействия коррупции по данному направлению предусмотрена мера о необходимости проанализировать практику защиты юридических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении, пресечении фактов коррупции и в расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности.

Также в России действует Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». В рекомендациях Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) предлагалось ввести особую защиту заявителей о коррупции от неблагоприятных последствий. Необходимая нормативная база так и не была принята. Следует отметить, что один из механизмов обеспечения защиты заявителей — анонимность обращения⁵⁴.

⁵³ Материалы совещания Президента России Д. А. Медведева с руководством и сотрудниками следственных органов. — 23.11.2011. — URL: <http://kremlin.ru/news/13636>.

⁵⁴ Compliance Report on the Russian Federation 2010. — URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco%282010%2924_DecisionsGR49_EN.pdf.

Важной мерой является всеобщность защиты заявителей. Сейчас решение о предоставлении заявителю защиты фактически принимает следователь, в результате чего вопрос защиты заявителя ставится в зависимость от усмотрения должностного лица.

Введение в правовое поле понятия иска о защите интересов неопределенной группы лиц по коррупционным делам даст возможность общественным организациям выступать в судах в защиту неопределенного круга лиц, пострадавших по делам о коррупции.

3. Принятие Российской Федерацией новых международных обязательств, в том числе путем ратификации соответствующих конвенций и дальнейшего эффективного обеспечения и международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции

Необходима реализация следующего комплекса мер:

- выполнение требований Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы в части совершенствования уголовной ответственности за коррупцию (введение уголовной ответственности за обещание взятки и уголовной ответственности для юридических лиц);
- ратификация Конвенции Совета Европы № 174 «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию»;
- развитие сотрудничества правоохранительных органов разных стран в целях повышения эффективности правоприменительных мер для борьбы с кор-

рупционными преступлениями (в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве);

- использование принципа взаимной международной правовой помощи, предусмотренного Конвенцией ООН, в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве в связи с коррупционными преступлениями;

- активное изучение международного опыта противодействия коррупции и внедрение лучших практик борьбы с коррупцией в российскую правовую систему;

- использование зарубежного опыта для обучения госслужащих и представителей гражданского общества современным методам противодействия коррупции;

- использование механизмов международных и региональных организаций (таких как ОЭСР, Совет Европы и др.) для расширения международного сотрудничества органов власти в области противодействия коррупции;

- участие в проведении международных исследований и мониторингов состояния коррупции.

4. Формирование критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер

Необходима разработка критериев эффективности реализации антикоррупционных мер:

- 1) критерии эффективности следует дифференцировать в зависимости от направления противодейст-

вия коррупции — профилактики коррупции, борьбы с коррупцией, ликвидации последствий коррупционных правонарушений;

2) для каждого вида антикоррупционных мероприятий рекомендуется сформировать специальные критерии и показатели, характеризующие эффективность их реализации;

3) показатели эффективности реализации антикоррупционных мер не должны подменяться количественными показателями проведенных мероприятий, особенно теми, которые не зависят от усилий органов и должностных лиц или не являются результатом их целенаправленной деятельности;

4) критерии и показатели эффективности должны подтверждать или опровергать факт снижения коррупционных рисков, создание благоприятных условий для выявления, пресечения и расследования коррупционных правонарушений, количества совершенных коррупционных правонарушений;

5) критерии и показатели эффективности должны позволять подтвердить их не только данными отчетов государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, но и независимыми источниками информации, данными социологических исследований, экспертными оценками;

6) критерии и показатели эффективности должны охватывать все виды и направления противодействия коррупции, отражать состояние коррупционных проявлений различного вида;

7) критерии эффективности реализации антикоррупционных мер должны отражать динамику за определенный период проведения антикоррупционной политики.

5. Повышение правовой культуры населения

Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан⁵⁵, призванные формировать высокий уровень правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, а также добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения. Основы подлежат безотлагательной реализации путем разработки и принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

При этом не вызывает сомнений эффективность мер противодействия коррупции, связанных с формированием антикоррупционного правосознания:

- создание системы повышения правовой грамотности и культуры населения;
- правовое и антикоррупционное воспитание молодежи в образовательных учреждениях.

В настоящее время лишь в некоторых субъектах Российской Федерации принимаются отдельные законодательные акты, содержащие меры, способствующие повышению правовой культуры и правосознания населения, применение которых не обеспечено организационными и финансовыми ресурсами.

⁵⁵ Российская газета. — 14.07.2011.

6. Введение принципа обязательности учета результатов антикоррупционной экспертизы

Одним из основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции является совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности. Это совершенствование должно вестись на основе критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер.

7. Повышение эффективности антикоррупционного мониторинга

Формирование критериев и показателей эффективности реализации мер антикоррупционного мониторинга должно проводиться на основе следующих требований:

- система антикоррупционного мониторинга должна опираться на обоснованные методы научно-практического анализа и оценки коррупционных проявлений;
- мониторинг не должен носить внутриорганизационный характер, то есть замыкаться на изучении служебных документов, отчетов, справок государственных и муниципальных органов;
- мониторинг не должен проводиться должностными лицами, в отношении деятельности которых он призван предоставить информацию (так называемый мониторинг в отношении самого себя) — в обязательном порядке должны участвовать институты гражданского общества, а также экспертные организации.

Основными задачами антикоррупционного мониторинга должны выступать:

- 1) комплексное наблюдение за изменением состояния и уровня коррупции, основных форм ее проявления;
- 2) непрерывное наблюдение за осуществлением государственными и муниципальными органами деятельности, связанной с коррупционными рисками;
- 3) своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупции;
- 4) оценка эффективности проводимой антикоррупционной политики, принимаемых антикоррупционных мер;
- 5) информирование о состоянии и эффективности противодействия коррупции.

Особый контроль нужен в отношении государственных служащих — внимательное наблюдение за их доходами и расходами, целенаправленная оперативно-розыскная деятельность в отношении тех, кто вызывает сомнения в своей честности и добросовестности; нужна система взаимного контроля государственных органов друг за другом.

8. Повышение эффективности антикоррупционных мер в отношении должностных лиц

Повышение эффективности может быть достигнуто путем:

- признания в качестве уголовно наказуемого деяния незаконного обогащения публичного должностного лица, т. е. значительного увеличения активов, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать;
- исключения возможности принятия решения о привлечении должностного лица к ответственности по усмотрению руководителя;
- использования механизма инициирования проведения расследования правоохранными органами и прокуратурой достоверности сведений, содержащихся в декларациях о доходах, фактов незаконного обогащения по инициативе представителей гражданского общества;
- введения неотвратимой ответственности за нарушение должностным лицом любого положения законодательства о госслужбе;
- повышения эффективности мер по предотвращению конфликта интересов;
- изучения с привлечением заинтересованных бизнес-ассоциаций механизмов навязывания платных услуг и выявление выгодоприобретателей из числа лиц, наделенных властными полномочиями;
- введения эффективного контроля за достоверностью деклараций лиц, наделенных властью, и их родственников;

- внедрения антикоррупционных стандартов исполнения отдельных государственных функций и предоставления государственных услуг;
- исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче подарков, стоимость которых превышает установленный предел, в собственность государства или муниципального образования;
- исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче принадлежащих им акций в доверительное управление;
- введения персональной ответственности соответствующих руководителей органов власти за эффективность размещения государственного и муниципального заказа и контролирующих органов — за необоснованную приостановку размещения заказа;
- принятия мер, лишаящих чиновников права работать в тех бизнес-структурах, за которыми они осуществляли контроль в период нахождения на государственной службе (конфликт интересов);
- уточнения перечня административных правонарушений коррупционной направленности в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;
- закрепления санкции за тяжкие и особо тяжкие коррупционные преступления в Уголовном кодексе Российской Федерации в виде пожизненной дисквалификации («запрет на профессию») для государственных служащих и должностных лиц организаций;
- внесения в Уголовный Кодекс Российской Федерации дополнений, квалифицирующих поощрение должностным лицом картельных ценовых

сговоров, монопольного захвата рынков сбыта, других нарушений законодательства о свободе конкуренции как особо тяжкие преступления, предусмотрев соответствующие меры наказания;

– внесения в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дополнений, устанавливающих, что гражданин, замещающий установленные законом должности государственной или муниципальной службы, обязан дать подписку о согласии на ограничение своих гражданских прав в форме проведения в отношении него и установленных законом членов его семьи профилактических оперативно-розыскных мероприятий (постоянного профилактического наблюдения), осуществляемых установленными законом структурами;

– сокращения полномочий председателей судов до технических — с исключением функции контроля за принимаемыми решениями и распределения дел в зависимости от желаемого результата. Также важно создание эффективного публичного общественного контроля за деятельностью суда и расширение возможностей прессы и телевидения в освещении и возможности критиковать деятельность судов⁵⁶.

Общественная палата также поддерживает предложение, выдвинутое на встрече Президента Российской Федерации с сотрудниками правоохранительных органов и представителями гражданского общества 23 ноября 2011 года: вернуться к обсуждению возможности введения института конфиска-

⁵⁶ Практики судебной системы, тормозящие внедрение и продвижение инноваций в социальной сфере: Материалы слушаний в Общественной палате Российской Федерации 28 февраля 2011 года; Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность: Материалы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ. — 09.06.2011. — Стенограмма.

ции имущества тех, кто изобличен в коррупционных действиях. Необходимо при этом использовать опыт зарубежных стран, где изъятию подлежит не только имущество, приобретенное незаконным путем, но и вообще все имущество коррупционера.

Главной мерой борьбы с коррупцией и в то же время главным условием эффективности всех остальных предлагаемых мер является реальное сотрудничество власти и общества, а значит — реальный контроль гражданского общества над работой органов власти на всех уровнях.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект концепции федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации»⁵⁷

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которые распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Основной идеей законопроекта «Об общественном контроле в Российской Федерации» является создание правовой базы для формирования общенациональной системы общественного контроля как повседневного инструмента реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ).

Общественный контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструмен-

⁵⁷ Проект подготовлен по инициативе Общественной палаты Российской Федерации совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. См. URL: http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php.

тами независимого контроля деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это позволит существенно подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т. д.

Актуальность создания законодательства об общественном контроле обусловлена необходимостью, во-первых, содействовать вовлечению общественности в процессы модернизации страны, во-вторых, обеспечить максимальную открытость государства для гражданского участия, в-третьих, повысить уровень защищенности общественных интересов и прав граждан в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в-четвертых, стимулировать повышение взаимного доверия между властью и обществом, в-пятых, консолидировать общество на конституционных принципах верховенства права, народовластия и приоритета прав человека за счет широкого вовлечения граждан в процессы принятия, исполнения и корректирования управленческих решений.

Кроме того, модернизация общественной, экономической, социальной и политической жизни России требует кардинального повышения эффективности работы органов государственной и муниципальной власти. Решение этой задачи — наряду с усилиями по более эффективному регулированию деятельности этих органов — также тесно связано с повышением роли общественного контроля.

Необходимо учитывать также тот факт, что в ряде субъектов Российской Федерации формируется собственная нормативная база регламентации общественного контроля. В частности, в ноябре 2011 года принят закон Пермского края «Об общественном контроле в Пермском крае». В такой ситуации представляется особенно важным установление единых правовых рамок общественного контроля на федеральном уровне, поскольку речь идет о защите одного из основных прав и свобод человека и гражданина, что относится к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Целью законопроекта является создание правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов.

Основные задачи законопроекта:

- сформировать единый понятийный аппарат законодательства об общественном контроле — включая такие понятия как «общественный контроль», «общественные интересы» и т. д.;
- установить единую систему принципов общественного контроля;
- определить состав законодательства об общественном контроле в Российской Федерации;
- распространить процедуры общественного контроля как на процессы принятия решений орга-

нами государственной власти и органами местного самоуправления, так и на процессы исполнения таких решений с тем, чтобы повысить качество деятельности государственных и муниципальных органов и снизить риск принятия ошибочных и неэффективных решений;

- создать юридические механизмы для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих решений и т. д.;

- определить полномочия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля;

- определить обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля;

- установить ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения, складывающиеся в сфере общественного контроля процесса формирования и реализации государственной и муниципальной политики.

В законопроекте регламентируется порядок:

- формирования институтов общественного контроля и их регистрации на официальном сайте электронного ресурсного центра общественного контроля;

- проведения общественных слушаний;
- проведения общественных обсуждений;
- проведения общественной экспертизы;
- проведения общественного мониторинга;
- проведения общественных расследований;
- проведения общественных проверок;
- реализации общественных инициатив;
- осуществления общественного контроля в отдельных сферах;
- взаимодействия институтов общественного контроля между собой, а также с государственными и муниципальными органами, организациями и гражданами.

К предмету правового регулирования законопроекта относится также определение компетенции Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований в сфере общественного контроля.

При этом сам общественный контроль рассматривается как совокупная деятельность граждан РФ и негосударственных некоммерческих организаций, направленная на поддержание прозрачности и учета общественных интересов в деятельности государственных и муниципальных органов, повышение эффективности институтов публичной власти, усиление их ответственности перед обществом.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта: Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата

РФ и аналогичные структуры в регионах и муниципальных образованиях, органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждане РФ, юридические лица.

Специальными субъектами правоотношений в законопроекте являются институты общественного контроля. Законопроектом установлены права и обязанности институтов гражданского общества при осуществлении различных форм общественного контроля, определены механизмы использования интернет-технологий в деятельности институтов общественного контроля.

При определении круга субъектов правоотношений получают свое конкретное воплощение принципы общественного контроля, к числу которых относятся:

- самостоятельность общественных объединений, участвующих в формировании институтов общественного контроля;
- самостоятельность институтов общественного контроля (этот принцип выражается, с одной стороны, в отсутствии отношений соподчиненности между ними, а с другой — в создании условий для партнерства между ними, в том числе для обмена информацией, оказания взаимной помощи и содействия, объединения усилий и ресурсов и т. д.);
- всеохватность общественного контроля;
- всеобщность общественного контроля;
- гласность общественного контроля (в частности, законопроект предусматривает создание информационного ресурсного интернет-портала, на котором будут регистрироваться все индивидуальные и кол-

лективные субъекты общественного контроля: общественные эксперты, общественные наблюдатели, организаторы общественных обсуждений и т. д.);

– обязательность общественного контроля (законопроект предусматривает обязанность органов публичной власти и их должностных лиц оказывать содействие институтам общественного контроля, обнародовать и учитывать их рекомендации в своей работе, давать мотивированные ответы на поступившие от них замечания и предложения и т. д.);

– многообразие форм общественного контроля (в частности, согласно законопроекту общественный контроль в различных регионах может осуществляться с учетом местных национальных, культурных и религиозных обычаев и традиций);

– признание институтов общественного контроля в качестве законных представителей неопределенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Законопроект «Об общественном контроле в Российской Федерации» представляет собой нормативно-правовой структурообразующий акт, регламентирующий отношения в сфере общественного контроля. Он направлен на реализацию положений статьи 32 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право граждан Российской Федерации на управление делами государства.

В связи с принятием законопроекта подлежит изменению ряд федеральных законов, в том числе ГК РФ, федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «Об Общественной палате РФ», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О средствах массовой информации», «О прокуратуре в Российской Федерации», «О полиции» и т. д.

Также подлежат изменению некоторые подзаконные нормативные правовые акты. Например, Указ Президента Российской Федерации «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях».

Кроме того, предполагается принятие смежных федеральных законов:

1. «О лоббизме»;
2. «Об общественном телевидении и радио в Российской Федерации»;

3. «О государственной поддержке средств массовой информации в Российской Федерации».

Кроме того, после принятия федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» необходимо будет принять федеральные законы об общественном контроле в отдельных сферах, об отдельных формах общественного контроля, а также привести региональное законодательство в соответствие с федеральным.

3. Общая характеристика и оценка правового регулирования соответствующих общественных отношений

В настоящее время в Российской Федерации действует довольно большой комплекс нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих осуществление общественного контроля. К числу таких актов относятся, в частности, Земельный и Трудовой кодексы, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законы РФ «О прокуратуре Российской Федерации», «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «Об образовании», «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», федеральные законы «О животном мире», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О радиационной безопасности населения», «О погребении и похоронном деле», «Об бес-

печении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и т. д.

Также действуют законы субъектов Российской Федерации о региональных общественных палатах и иных институциональных формах общественного контроля, ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях; на муниципальном уровне существуют положения об общественных советах районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований и т. п.

В то же время существующий уровень правового регулирования не способствует тому, чтобы деятельность отдельных институтов общественного контроля сложилась в целостную систему. В действующем законодательстве далеко не полностью определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, не сформулированы принципы их работы, не прописаны процедуры, не урегулированы механизмы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, не установлена ответственность за противодействие законной деятельности по осуществлению общественного контроля.

В качестве примера можно привести Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», где указана только одна из семи форм

общественного контроля, предлагаемых в законопроекте, — общественная экспертиза, которая может проводиться только в отношении проектов нормативно-правовых актов. Указанной форме контроля в законе посвящена всего одна статья, содержащая лишь общие положения о порядке проведения экспертизы. В статье отсутствует точность определений и описание процедуры.

В Федеральном законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» достаточно подробно регламентируется порядок организации и деятельности общественных наблюдательных комиссий. Однако серьезным недостатком данного закона является приравнивание заключений общественных наблюдательных комиссий к обращениям граждан. Это сводит к нулю значимость заключений общественных наблюдательных комиссий как специального органа, созданного для решения определенных задач.

Анализ нормативных правовых актов, действующих в данной сфере, показывает, что ни в одном из них даже не определено понятие общественного контроля, а субъекты правоотношений наделены разными по содержанию и объему правами и обязанностями.

Множественность разрозненных нормативных правовых актов, принятых на различных уровнях, при отсутствии структурообразующего федераль-

ного закона об общественном контроле приводит к тому, что принципы общественного контроля, имплицитно воплощенные в федеральном конституционном законодательстве, не всегда получают адекватное отражение в конкретных законах и положениях. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественного контроля, закрепленные в том или ином нормативном правовом акте, зачастую оказываются незамеченными.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

Обеспечение системного и функционально более полного регулирования общественных отношений в сфере общественного контроля, направленное на реализацию конституционного права на участие граждан РФ в управлении делами государства, является острой потребностью современного этапа развития.

Среди социально-экономических последствий реализации федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» можно выделить прежде всего:

- оптимизацию бюджетных расходов;
- повышение эффективности функционирования государственных и муниципальных органов;
- сокращение государственного аппарата за счет ликвидации излишних структур с контрольно-над-

зорными функциями вследствие развития институтов общественного контроля.

К политическим последствиям реализации федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» можно отнести:

- рост гражданской активности, политической и правовой культуры населения;
- восстановление общественного доверия к власти;
- повышение доверия к некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества;
- реализацию на практике принципов разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека;
- структурирование гражданского общества;
- формирование институтов «электронной демократии»;
- углубление гарантий прав и свобод человека и гражданина;
- формирование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях комплексной системы учета и защиты общественных интересов;
- расширение гарантий и форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства.

Кроме того, принятие настоящего федерального закона будет способствовать повышению авторитета России на международной арене как современного демократического правового государства, углублению международного сотрудничества в сфере формирования институтов «электронной демократии».

Юридические последствия принятия Федерального закона выражаются в оптимизации работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышении ответственности государственных и муниципальных служащих за эффективность своей деятельности по защите общественных интересов, повышении эффективности правового регулирования в данной области. Законопроект обеспечивает полноценное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере общественного контроля и являющихся проявлением участия граждан в управлении делами государства. Приведение в соответствие с новым законодательным актом об общественном контроле законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов различного уровня будет способствовать упорядочиванию системы законодательства об общественном контроле.

Принятие структурообразующего закона на федеральном уровне позволит установить единые принципы и стандарты организации и осуществления общественного контроля для всех российских регионов и муниципальных образований. Это ни в коем случае не должно трактоваться как попытка создания «общественной вертикали». Напротив, речь идет о создании правовой базы для функционирования «общественной горизонтали», которая сможет на каждом уровне и в каждом звене государственной машины обеспечить общественный контроль как эффективное средство развития гражданского общества в России.

