



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

"Участие институтов гражданского общества в
борьбе с коррупцией: Научно-практическое
пособие"

(отв. ред. Ю.А. Тихомиров)

("Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ",
"ПОЛИГРАФ-ПЛЮС", 2013)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 04.07.2014

**ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

**Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права
Ю.А. ТИХОМИРОВ**

**INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTES
IN COMBATING CORRUPTION**

RESEARCH AND PRACTICAL MANUAL

**Chief editor
Doctor of law, professor, Revered scientist
of Russian Federation, Corresponding member
of International Comparative Law Academy
Y.A. TIKHOMIROV**

Одобрено на заседании секции "Публичное право"
Ученого совета Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации

Approved at session of "Public law" section of Scientific
council of The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Едкова Т.А., младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса
ИЗиСП.

Иванюк О.А., старший научный сотрудник отдела теории законодательства ИЗиСП.

Сороко А.В., директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской
Федерации.

Тихомиров Ю.А., главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЗиСП,
координатор фундаментальных научных исследований, доктор юридических наук, профессор, заслуженный
деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного
права.

Черепанова Е.В., старший научный сотрудник отдела правовых проблем противодействия коррупции
ИЗиСП, кандидат юридических наук.

Чернобель Г.Т., ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства ИЗиСП, кандидат
юридических наук.

Чертков А.Н., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, доктор
юридических наук.

COLLECTIVE OF AUTHORS

Edkova T.A., junior researcher of administrative law and process department of ILCL.

Ivaniuk O.A., senior researcher of department of legislative theory ILCL, candidate of legal science.

Soroko A.V., director of the Department of public service and personnel of the Russian Federation.

Tikhomirov Y.A., major researcher of centre of public legal research ILCL, coordinator of fundamental research, doctor of law, professor, Revered scientist of the Russian Federation, Corresponding member of International Comparative Law Academy - foreword.

Cherepanova E.V., senior researcher of department of legal issues in counteracting corruption ILCL, candidate of legal science.

Chernobel G.T., leading researcher of department of legislative theory ILCL, candidate of legal science.

Chertkov A.N., leading researcher of department of constitutional law ILCL, doctor of law.

Рецензенты:

Зырянов С.М. - доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗиСП, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России.

Плюгина И.В. - кандидат юридических наук, и.о. ведущего научного сотрудника Центра публично-правовых исследований ИЗиСП.

Reviewers:

Zyrianov S.M. - Doctor of law, leading researcher of ILCL, professor of administrative law department of Moscow university of Russian Ministry of Interior.

Pluigina I.V. - candidate of legal science, a.a. leading researcher of centre of public legal research ILCL.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Противодействие и преодоление коррупции - стратегическая задача нашей страны. Ее решение способствует успешному социально-экономическому развитию, укреплению государства и правопорядка. Многие в этом направлении сделано - разработаны программы антикоррупционной деятельности, приняты новые законодательные акты и внесены изменения в действующее законодательство, активизировали работу государственные и муниципальные органы. Однако гражданское общество в целом пока еще слабо участвует в этом процессе. В связи с этим подготовка книги по данной теме представляется необходимой для пополнения арсенала работ в этой области. В научно-практическом пособии показаны пути формирования общественного механизма для преодоления коррупции, действующие и формируемые институты общества, трудности в их деятельности. Анализ роли права в данной сфере потребовал усиления акцента на изменение правосознания и формирование активного правомерного поведения. Рассмотрен комплекс используемых правовых средств.

В пособии обобщен нормативный и фактический материал, имеющий отношение к теме, обоснованы предложения и рекомендации, полезные для общественной практики.

Пособие рассчитано на широкий круг читателей, и прежде всего на работников государственных и муниципальных органов, членов общественных объединений, бизнес-структур, на представителей научно-педагогического сообщества.

Глава 1. ОБЩЕСТВО: МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. Использование антикоррупционного потенциала гражданского общества

Развитие каждой страны связано с формированием и использованием государственных и общественных институтов, с правовым регулированием. Без этого нельзя обеспечить ее устойчивость и развитие, права и интересы граждан. Но нормальное позитивное состояние общества нарушается разными отклонениями, в т.ч. нарушениями законности. Возникают сбои в работе публичных учреждений и

экономических организаций, в оказании населению услуг, в охране правопорядка. Отсюда протесты, социальные волнения и открытые выступления против власти.

Наиболее острые социальные противоречия и трудности возникают в связи с массовыми коррупционными действиями. Коррупция в России и других странах стала реальной угрозой обществу. Поэтому понимание ее природы, причин и видов стало актуальной задачей. Российское государство принимает комплексные программы противодействия коррупции. Ученые исследуют данное явление <1>. У граждан формируется нетерпимое отношение к коррупции, а публичные институты вводят "защитные механизмы". Это вполне объяснимо.

<1> См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юриспруденция, 2012; Кабанов П.А., Райнов Г.Ю., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008.

Правовой нигилизм - один из источников коррупции. Показательны итоги систематических опросов общественного мнения, проводимых ВЦИОМ, ИСР и другими структурами. В обобщенном виде уровень соблюдения законов не превышает в среднем 20 - 25%. Показательно отношение к законодательному органу страны. Так, по данным опроса в марте 2013 г., одобрение деятельности Совета Федерации - 39%, Государственной Думы - 50%. Сигнал тревоги!

Государство - мощный фактор общественной жизни <1>, но многие государства почувствовали системную угрозу своему развитию. И это вполне объяснимо, поскольку государство есть публичная организация общества для управления его общими делами на основе права. Такое определение конкретизируется в конституциях государств с помощью характеристик их конституционных признаков. Применительно к России речь идет о демократическом федеративном правовом социальном государстве с республиканской формой правления (ст. 1, 7 Конституции РФ). К сожалению, до сих пор в трактовке государства преобладает элементный подход. А это приводило и приводит к преувеличенной оценке роли одного элемента - публичной власти, недооценке других элементов и, естественно, к утрате их системных связей и взаимных влияний.

<1> Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма, 2013.

Подчеркнем: государство как сложнейшая социальная система состоит из нескольких элементов. Это граждане (народ, нация, население), публичная (государственная) власть, территория и ее границы, функции и государственные ресурсы (налоги, бюджет, собственность), установление правового порядка, это официальное представительство в мировом сообществе. Каждый элемент представляет собой своего рода подсистему со своими составными частями. Связи же между элементами устойчивые и подвижные, и их забвение чревато государственными ошибками. Эти ошибки обнаруживаются в ходе развития государства, когда накапливаются изменения и меняются построение и компетенция государственных институтов, политические курсы и режимы. Совершаются государственные перевороты. Проводятся реформы... А коррупция живет и разрушает каждый элемент государства.

Коррупция наносит удар по конституционной модели государства, подрывая его политические и социально-экономические устои, гарантии прав и свобод человека. В обществе падает его престиж, равно как и всей правовой системы. Бурный рост законодательства и его обновление не сопровождаются адекватным объемом правоприменения, и люди привыкают к нарушениям законности, в том числе и коррупционным.

Коррупция ослабляет все государственные институты - парламентские, управленческие и судебные, деформирует избирательные кампании и отношение граждан к публичной власти. Деформируется правосознание людей. Снижение качества государственного управления пагубно отражается на выполнении государственных функций в экономической и социальной сферах. Граждане и бизнес недовольны оказанием услуг.

Коррупция как социальная болезнь общества приводит - прямо или косвенно - к вовлечению в ее сети многих граждан. Порождаются своего рода "коррупционные цепи", где все связаны между собой передачей "коррупционной эстафеты", - вымогательство, взятки, корыстное использование правил, выгода как мотив деятельности и т.п. Разрыв цепи зависит не только от организаций, органов и иных структур, но прежде всего от коренного изменения ценностей, мотивов и поведения людей. Таков "сигнал тревоги" и путь к излечению.

В гражданском обществе все более отчетливо осознается опасность коррупции, борьба с которой не является задачей только публичных органов. Медленно, но неуклонно в обществе формируется механизм противодействия коррупции, основанный на высоком гражданском сознании и ответственности. Речь идет о понимании и использовании прав как регулятора общественных отношений с учетом публичных и частных интересов, о преодолении деформации сознания и поведения, формировании правовой культуры и стимулов, мотивов правомерного поведения, об активизации общественных институтов, о развитии форм антикоррупционной саморегуляции. Все это должно происходить не в отрыве от действий государства, а в тесном взаимодействии с ним.

Консолидации усилий гражданского общества в борьбе с коррупцией служат добровольно создаваемые общественные институты. Их условно можно разделить на несколько групп:

- а) политические партии;
- б) профессиональные союзы;
- в) отраслевые ассоциации работников;
- г) саморегулируемые организации;
- д) творческие союзы;
- е) институты гражданской инициативы;
- ж) ситуационно-протестные институты;
- з) религиозные организации.

Эти и другие структуры имеют свой статус, в рамках которого они призваны формировать гражданское правосознание своих членов и участников, способствуя тем самым предотвращению коррупционных факторов. Не все, однако, выполняют эти задачи. Остальные безмолвствуют, и на их сайтах почти невозможно найти по этому поводу какую-либо публичную информацию. Пожалуй, лишь институты в экономической сфере более активны в этой сфере.

В этом плане полезны практические выводы о деятельности бизнеса <1>. Приведем некоторые из них.

<1> [Роль предпринимательских структур](#) в противодействии коррупции / Е.И. Спектор, Н.Г. Семилютина, Н.Г. Доронина; Отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012. С. 176 - 177.

Принятие кодексов корпоративного управления направлено на минимизацию негативных последствий противоречия между собственниками (учредителями, инвесторами) и управляющими организациями. Целью подобных кодексов является описание правил поведения, которым должно следовать руководство корпоративных организаций, чтобы избежать обвинений во внутрикорпоративной коррупции. Написание и принятие подобных кодексов - внутреннее дело каждой корпоративной организации. По своей природе подобный кодекс является внутренним документом организации подобно должностным инструкциям, внутреннему распорядку и т.н. внутренним документам. Однако с учетом того, что чаще всего принципы корпоративного управления едины по своей сути, возможна разработка типовых документов, которые могут быть положены в основу кодекса, принятого в отдельной организации.

Необходима экстраполяция положений кодексов корпоративного управления (с учетом специфики соответствующего вида организации) как на организации, работающие в различных областях предпринимательской деятельности, например организации ЖКХ, строительные организации, предприятия розничной торговли и т.п., так и на некоммерческие организации. Разработка таких кодексов необходима для обеспечения прозрачности функционирования различных разновидностей юридических лиц. Наличие же кодексов может учитываться, например, при распределении государственных заказов, предоставлении кредитов, государственных гарантий и т.п.

Особенностью современного периода развития является определенная переоценка воззрений на роль государства и возможные формы его участия в экономической жизни общества. Для преодоления кризисных явлений первого десятилетия XXI в. оказалось необходимым задействование государства. В силу исторических причин для России характерна значительная доля участия государства в экономических структурах.

Для понимания реального состояния общества и предрасположенности отдельных граждан к коррупционным действиям и, соответственно, готовности им противостоять важно отметить разные тенденции. Наряду с тенденцией усиления взаимодействия граждан в общепринятых рамках, и особенно вне институтов, налицо тенденция раздробления интересов и атомизации членов общества. А это препятствует формированию уважения принципов верховенства права и правового государства и

своеобразному единению людей как правового сообщества. И в этом можно убедиться на основе Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 г., опубликованного на сайте Общественной палаты.

Отмечаются новые тенденции в развитии гражданского общества России. После декабрьских митингов 2011 года изменилась общественная повестка дня. Масштабы протестных митингов свидетельствуют о возросшем потенциале гражданской активности, о необходимости перемен в общественно-политическом устройстве страны. Вместе с тем развитие митинговой активности в течение года показало как силу массового протеста, так и его слабость.

В российском обществе формируются массовые слои, ориентированные на рациональные модели социального действия и индивидуальный выбор ценностей, на основе которых строятся их жизненные стратегии.

Наблюдается повышение роли этической компоненты в оценке деятельности государства и его институтов. Идет сложный процесс, который в значительной мере предопределяет турбулентный характер тенденций в гражданском обществе. Альтернативы переходных процессов: либо рост противоречий между активизирующимися слоями и группами и косными социальными институтами, неадекватными представлениям и требованиям активных слоев, либо интеграция активных групп в реформированную социальную институциональную среду.

Укрепилась прослойка граждан, добившихся экономической самостоятельности и относительной независимости от власти.

Активные группы мало сплочены, практически парализованы своими устоявшимися связями с государством и не готовы рисковать этими отношениями. Более того, прошедшие митинги и демонстрации, актуализировавшие в обществе опасения относительно устойчивости государственного порядка, существенно снизили симпатии гражданского общества к тем группам, которые выступают за радикальные изменения существующего порядка. Упрочились ориентации на эволюционные преобразования институтов, возрос запрос на проведение реформ, адекватных интересам активных граждан, возросла, пусть еще и не оторефлексированная, поддержка демократического порядка.

В сложившихся общественных условиях вполне реальной остается перспектива эрозии и постепенной деградации всей системы институтов. Во-первых, растущая активность групп, объединенных на основе общности ценностей, не получает желаемой символической и реальной поддержки власти, наталкивается на блокаду активности со стороны бенефициаров административного ресурса. При таком сценарии активность перерождается в оппортунистическое поведение или тотальную пассивность. В результате институциональная среда лишается, с одной стороны, рационального и заинтересованного критика своих недостатков, с другой - активного участника назревших институциональных реформ.

В результате этих процессов складывается новая конфигурация противников и сторонников демократического порядка. Формула "демократического порядка" является ценностным консенсусом как для граждан, ориентированных на ценности либерализма и демократии, так и для социальных групп, ориентированных на стабильность и демократию.

Как видно, потребности в активизации роли институтов гражданского общества весьма ощутимы. Но дело нельзя сводить к "автономизации" усилий людей только в рамках этих институтов. Политическая организация общества при всем ее несовершенстве предполагает взаимодействие государственных институтов и общественных институтов.

Антикоррупционный потенциал общества увеличивается не за счет снижения объема государственной деятельности. Напротив, стабильное сотрудничество государственных и общественных институтов способствует эффективности потенциала общества в целом и уменьшению коррупционной зоны. Поэтому принципиальное значение имеет Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 г., одобренная решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 25 сентября 2012 г. Ее реализации способствуют консолидация всех слоев общества в борьбе с коррупцией и повышение активности граждан. Государственные и общественные институты, учреждения образования, культуры и науки получили стабильные ориентиры своей многообразной деятельности. Извлечение из Концепции дано в [Приложении N 1](#).

В этом можно было убедиться в итоге исследования в 2012 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения темы "Взаимодействие институтов гражданского общества с государственными и муниципальными органами в сфере противодействия коррупции".

В октябре 2012 г. научный отчет был одобрен на заседании секции "Публичное право" ученого совета

института.

Приведем общие выводы исследования.

1. В механизме противодействия коррупции до сих пор слабо используется социальный потенциал общества. Государственные и муниципальные органы акцентируют внимание на юридических и материальных аспектах, и общественные институты не считают задачу преодоления коррупции относящейся к их уставным целям. Между тем преодоление социального зла является задачей и тех и других. Поэтому в программах и планах нужна переориентация деятельности всех институтов.

2. Необходимо ускорить принятие Концепции взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти, а также ввести в действие методические рекомендации в отраслях и сферах.

3. Первостепенное значение имеет выдвижение в центр взаимодействия публичных и общественных институтов совместных решений с действием по повышению качества правового регулирования и правоприменения, формированию высокого уровня правосознания и правовой культуры, уменьшению зоны коррупционных рисков путем увеличения зоны правомерного поведения.

4. В теоретическом плане следует расширить исследования собственно социальных целей деятельности государственных и общественных институтов. Это позволит углубить анализ механизмов социальной и собственно правовой превенции коррупционных рисков, выявить набор организационных, юридических, психологических и материальных средств воздействия на аннулирование устойчивого антикоррупционного сознания и поведения, а соответственно, корреляцию между ними, реальными социально-экономическими и иными результатами.

§ 2. Правовая защита публичных интересов

В механизме противодействия коррупции важное место занимает право. Будучи, с одной стороны, "жертвой" коррупционных извращений, оно в то же время выступает мощным средством противодействия. Эффективное правовое регулирование служит основой прочного правового порядка, который нейтрализует негативные явления. Право вводит высшую меру публичного интереса, которой признается, обеспечивается и защищается. В нем концентрируются наиболее важные частные интересы, получающие всеобщее признание и гарантирующие каждому полную реализацию своего конституционного статуса. Право как бы связывает интересы вопреки тенденции атомизации общества.

Коррупция, однако, оказывается трудноизлечимой болезнью, которой подвержены многие граждане. Поэтому в последние годы государство взяло курс на масштабное преодоление коррупции. И право используется в полной мере, чему способствует система правового преодоления коррупционных явлений <1>. Выделим наиболее важные элементы системно-правового воздействия:

<1> См. подробно: Сборник материалов о противодействии коррупции. Lexpro, 2010; Правовые проблемы противодействия коррупции / Отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М.: Юриспруденция, 2012; Правовые средства противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк; Отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Юриспруденция, 2012.

а) актуализация задачи полной реализации конституционных положений о России как правовом государстве;

б) ориентация отраслей законодательства - административного, гражданского, уголовного, трудового, земельного и др. - на нормы, вводящие процедуры, запреты, санкции, которые препятствуют возникновению коррупционных явлений;

в) формирование специального антикоррупционного законодательства в виде Федерального [закона](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федерального [закона](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1>, серии указов Президента РФ об особых требованиях к государственным служащим (предоставление сведений о доходах, расходах и др.), а также законов субъектов РФ в данной сфере.

<1> См.: Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найдено и др.; Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012.

Все это создает прочную нормативно-правовую базу борьбы с коррупцией, которая должна в полной мере быть известна, освоена и использована институтами гражданского общества, всеми гражданами. Это

всеобщий императив поведения, отражающий высокое правосознание и правомерное поведение граждан. И не нужно думать, что правовые антикоррупционные средства отнесены к обязанностям должностных лиц и служащих. Нет, это средства всеобщего пользования.

Преодолению негативных явлений в правовой сфере служат формы участия граждан в правотворчестве и правоприменении. Подробнее об этом будет сказано ниже, а сейчас особо выделим механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ), который отражает взаимодействие госорганов и бизнес-сообществ. 6 июня 2013 г. на заседании Консультативного совета по ОРВ при Министре экономического развития РФ, в котором участвовал автор, рассмотрены процедуры проведения ОРВ, в т.ч. публичных консультаций, использования портала для внесения предложений к проектам правовых актов. Такой накал демократизации дает возможность специалистам и всем гражданам реально участвовать в процессе разработки правовых норм и избегать коррупционных рисков. И вот результат - 1807 проектов актов было проверено по методике ОРВ и 35% отклонено.

Продолжая эту мысль, отметим: граждане могут и должны использовать все способы реализации своих прав на участие в управлении государственными делами. У них есть широкие возможности обращаться в публичные органы, знать их правовые акты (доступ к информации), участвовать в обсуждении проектов и вносить свои предложения, выступать с критикой в различных объединениях и СМИ, участвовать в социологических опросах. Вопрос в том, насколько активно используются эти возможности, поскольку пока явно преобладает молчание либо критика.

Информация и знание права позволяют гражданам активно участвовать в процессе правоприменения. Здесь нельзя сводить дело к работе чиновников и их усмотрению, что открывает простор для коррупционных действий. Поэтому поясним природу правоприменения.

Давно наблюдаются такие негативные виды правосознания, как явное преувеличение частных интересов в ущерб общественным интересам, лжеобразы субъектов права, предпочтение теневых правовых договоренностей и решений и др. Чему же удивляться, если деформация правосознания ведет к деформации правовых норм-регуляторов. Об этом уже писали в юридической литературе, и сейчас мы лишь кратко назовем типичные коррупционные дефекты норм:

- а) неверное определение объема компетенции;
- б) нечеткое установление пределов усмотрения и оснований принятия решений;
- в) отсутствие процедур деятельности органов (организаций);
- г) путаница в использовании средств юридической техники;
- д) слабое регулирование механизмов реализации законов и ответственности за их нарушение.

Интерес общества к новому закону акцентирует на нем внимание всех или многих правоприменителей, а затем нередко интерес угасает. Мешает и такой стереотип правоприменения, когда оно сводится к эпизодическим проверкам и выявлению нарушений законов. Такие "сигналы" могут служить лишь одним из показателей уровня законности.

Поэтому столь важны правильно установленные и понятные цели правоприменения:

- обеспечение последовательной реализации положений законов, причем не отдельно взятых, а в их системном измерении;
- устранение нарушений законности и принятие мер ответственности;
- содействие повышению правовой культуры граждан и престижу права в обществе;
- подтверждение устойчивого правового порядка и формирования новых правовых состояний (в отраслях, сферах, регионах и т.п.);
- коррекция законодательных и иных регуляторов в случае их неэффективности и пробелов.

Это и побуждает более обстоятельно разработать вопросы правоприменения в общих циклах правового развития.

Напомним, что в юридической литературе традиционно для обозначения действия закона или права используют такие понятия, как "соблюдение", "применение", "исполнение", "использование" и "реализация". Нередко последнее понятие как родовое охватывает все вышеназванные понятия <1>. В любом случае речь идет о разных режимах осуществления правовых норм и различных формах реагирования на них субъектов права. Добавлением к этой классификации служит схоластическое выделение проблем реализации функций права <2>, хотя и в этом случае имеются в виду лишь процессы осуществления существующих правовых норм. Но ими, по нашему мнению, не исчерпывается содержание многообразного процесса правоприменения, охватывающего динамику и правопонимания, и правосознания, и правовых актов, и институтов, и поведения субъектов права.

<1> См., например: Право. Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. Т. 2. 3-е изд. М., 2007. С. 707 - 731.

<2> См.: Абрамов А.И. Теоретические и практические проблемы реализации функций права. Самара, 2008. С. 68 - 102.

Поэтому такие устойчивые представления о реализации права едва ли можно считать вполне современными, поскольку в них не дается целостная трактовка данного явления. И она предстает лишь в нескольких статичных аспектах. Шагом вперед является концепция правоприменения, разработанная автором совместно с группой единомышленников. В теоретико-методологическом плане удалось определить правоприменение как органическую фазу общего цикла развития права, как комплексный механизм, включающий правовые, социально-психологические, экономические, институциональные инструменты, механизм, который не сводится к движению правовых актов, с одной стороны, и обеспечивает согласованные действия норм национального и международного права - с другой <1>.

<1> Подробнее см.: Правоприменение: теория и практика / Н.Т. Вишневская, Е.Б. Ганюшкина, И.В. Гетьман-Павлова и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2008.

Процесс правоприменения подвержен действию разных факторов. На него влияют уклад жизни в обществе и типы правосознания и поведения граждан, изменение политического курса и экономических ситуаций, стиля управления, наконец, отношения к праву как к социально-нравственной ценности. Эти факторы могут быть временными или длительного действия, проявляясь как в совокупности, так и порознь. Ими порождаются разные модели правоприменения.

В связи с этим особую актуальность приобретает проблема предотвращения и устранения рисков. В правовой сфере речь идет о возможных и предвидимых отклонениях деятельности правоприменителей от целей закона. Такие риски порождаются как собственно юридическими ошибками (низким качеством правовых актов, коллизиями актов и т.п.), так и явлениями вне правовой сферы - в экономике, в политической и социальной сферах, наконец, в международном сообществе. Предстоит разработать типологию правовых рисков, возникающих на стадии правотворчества и обнаруживаемых в процессе правоприменения, и системы мер их обнаружения, предотвращения и устранения. Поможет накопленный опыт страхования рисков и взаимодействия с Русским обществом управления рисками, на годовом собрании которого 3 декабря 2009 г. были приняты стратегия, стандарты лучшей практики и Кодекс поведения.

Актуальным является вопрос о соотношении властного усмотрения и права. Названная проблема была злободневной в прошлом, остается таковой и сегодня. Но еще более обостряет ее коррупционный бум, а также принятие большого количества нормативных правовых актов.

Такое широкое понимание процесса действия закона позволяет избежать риска появления коррупциогенных ситуаций. Между тем опыт оказания государственными и муниципальными органами услуг гражданам и юридическим лицам свидетельствует об административных барьерах коррупциогенного характера (увеличение количества представляемых документов, маршрутов согласования и т.п.) <1>. Обобщение практики действия правовых актов о конкурсах и аукционах позволяет заметить немало ситуаций, связанных с риском, когда нормы искажаются или нарушаются в угоду и по сговору отдельных лиц <2>. Подобные иллюстрации типичны как своего рода "негативные схемы" коррупции в процессе правоприменения, и их надо своевременно раскрывать.

<1> См.: Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / В.И. Лафитский, С.М. Зырянов, В.Ю. Лукьянова и др.; Под ред. Л.К. Терещенко. М.: Юриспруденция, 2011.

<2> Проблемы применения Федерального закона о закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц. М., 2013.

Весьма перспективным в этом плане является такой общественный институт, как нормативное саморегулирование. С его помощью те или иные сообщества - профессиональные, территориальные, национальные - добровольно принимают на себя обязательства действовать в духе принципов права и морали, обеспечивать нормальное развитие явлений и одновременно предостерегать против их нарушений. Такие акты (саморегулирование как этический кодекс служащих, корпоративные кодексы,

социальные хартии, декларации) весьма полезны еще и потому, что содержат антикоррупционные правила - обязательства. Есть и специальные антикоррупционные правила, ценность которых должна быть усвоена участниками и являться для них руководством к действию.

Такова, например, Декларация первого Евразийского антикоррупционного форума, принятая в Москве 30 мая 2012 г. учеными и преподавателями юридических и иных научных и учебных учреждений. Участники глубоко осознают, что коррупционные риски и реальные проявления коррупции могут быть минимизированы и ограничены только благодаря системным действиям. Образование Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и формирование Евразийского союза создают для этого новые благоприятные возможности. Обмен опытом крайне важен.

Мы признаем необходимость объединения творческих усилий ученых разных гуманитарных наук - юристов, экономистов, социологов, политологов, психологов - по согласованию исследований причин коррупции как социального явления, по комплексному изучению факторов, способствующих возникновению коррупции. Нам нужен такой уклад общественной и личной жизни, который подавлял бы все коррупционные риски. И тогда будет обеспечено формирование высокого правового сознания и стимулов правомерного поведения людей.

Признано необходимым последовательно развивать и правильно применять международные стандарты, законодательство и интеграционные нормы. Действие на основе закона выгодно всем и каждому, отступления вредны.

§ 3. Преодоление коррупции и формирование правосознания и правомерного поведения

Расширение фронта борьбы с коррупцией привело к формированию антикоррупционной правовой базы и разработке комплекса организационных, экономических и иных средств в данной сфере. Но по-прежнему остается в стороне главный источник коррупции - коррумпированное сознание и поведение граждан, поскольку внешние проявления коррупции отражают деформацию ценностей, правовой нигилизм и устойчивое неправомерное поведение людей. Отчуждение от прав и грубое нарушение его принципов и норм порождают недооценку публичных интересов и преобладание корыстных мотивов, устойчивое предпочтение неформальных отношений и "теневого права". Ситуация в стране почти не меняется.

Ключевое значение для преодоления коррупции имеет формирование правосознания и высокой правовой культуры граждан и их правомерного поведения. Тут решающая роль принадлежит гражданскому обществу и его институтам, поскольку речь идет об использовании разных средств влияния на внутренний мир человека и его действия. Ведь признание тех или иных ценностей и их реализация происходят прежде всего в сознании и психике человека и затем порождают соответствующие действия. Право служит своего рода лакмусовой бумажкой, окрашивая эти процессы своими нормативно-ценностными регуляторами.

Напомним об устойчивой разработке в юридической науке вопросов правосознания правомерного и неправомерного поведения <1>. В аспекте нашей темы следует отметить такое явление, как отклонение от правовой модели и нормы. Его механизм разрабатывается автором <2>. Речь идет о таких элементах, как дефекты правосознания, нормы и социально-правовые роли, юридические коллизии и конфликты, правовые коррупционные и иные риски, типология правонарушений. И это позволяет правильно использовать каналы преодоления коррупционных отклонений и формировать гражданское сознание, правосознание и активное правомерное поведение. Имеются в виду каналы обучения и повышения правовой квалификации, овладение правовыми антикоррупционными средствами, принятие "нормативных самообязательств". Эти каналы и служат инструментом воздействия институтов гражданского общества. Долгие годы формирование правосознания и правовой культуры происходило на системной основе, но затем от нее отказались. И стихийное развитие сознания граждан на основе принципов экономики, частной собственности и преувеличенного значения либерализма привели к падению правовой культуры в стране. Потребовалось утверждение Президентом РФ Основ государственной политики Российской Федерации в сфере правовой грамотности и правосознания граждан.

<1> См., например: Теория государства и права / Под ред. В.Н. Кобцева. М., 2013. С. 376 - 398, 609 - 631.

<2> См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010; Он же. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. N 3.

Целями государственной политики в данной сфере являются:

- формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;
- внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Для этого требуется правовое просвещение и правовое информирование граждан;

- развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;
- на повестке дня - совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;
- преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан.

Требуется совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов по оказанию квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной.

Система общего образования граждан сочетается с организацией специального обучения. Особое значение имеет повышение квалификации граждан в сфере противодействия коррупции. В сентябре 2011 г. автор представил на заседании Межведомственного совета по научно-методическому обеспечению коррупции пакет соответствующих программ, который был одобрен. Имеется в виду принцип "пирамиды программ", когда типовая программа служит основой для примерных антикоррупционных программ обучения федеральных, региональных и муниципальных служащих, работников бизнес-структур, научных и учебных учреждений. Освоение программ позволяет преодолевать узкий практицизм и низкий уровень преподавания названных спецкурсов.

Приходится выявлять и преодолевать конфликт интересов, когда личная заинтересованность служащего может повлиять на объективность выполнения должностных обязанностей. Обнаружение, преодоление противоречия между личными и законными интересами государственного и муниципального служащего предусмотрены в федеральных законах о государственной гражданской службе и муниципальной службе. В этом сложном деле сочетаются психологические и социологические моменты и организационные факторы, позволяющие видеть связь между правосознанием и мотивом поведения людей.

Анализ процессов развития права приводит к анализу такого явления, как отклонение от права, которое можно назвать, как бы неожиданно это ни прозвучало, полезным. Полагаем, что понятие отклонения, отклоняющееся поведение очень существенно для правовой науки. Существуют позитивные отклонения, когда право не учитывает определенную динамику экономического, социального, международного развития. Нередко при всей парадоксальности общественного развития позитивные процессы могут создавать довольно сложные ситуации во взаимоотношениях внутри общества, вызывать социальные конфликты, дающие повод для отклонений. Это могут быть непростые отношения между партнерами в рамках союзных отношений.

Негативные отклонения появляются, когда принятые правовые решения вызывают резкую негативную реакцию, нарушаются принципы регуляции, общество отторгает то, что ему предлагается в виде набора законов. В этом случае возникает понятие риска.

Проблема риска - фундаментальная проблема для правовой науки и правовой практики. Диагностики предполагаемых рисков, а также ситуаций, которые несут в себе некий взрывной заряд, пока не существует, поэтому риски как возможные, вероятные отклонения от правовой модели, от решений, которые уже приняты, должны быть диагностированы с помощью специальной методики. Эту методику еще предстоит разработать.

Особое значение в контексте первого Евразийского антикоррупционного форума приобретает проблема коррупционного риска, решение которой позволяет предвидеть ситуации, порождающие это проблемное явление. Кроме того, необходимо учитывать такой риск, как деформированное правовое сознание и правовое поведение. К сожалению, наша юридическая наука существенно обеднела, оставив где-то вдали юридическую социологию и юридическую психологию. Человек больше не занимает

центральное место в сфере правового регулирования. Конечно, концепция прав человека является ключевой, однако деформация правового сознания и особенно непонимание механизмов правомерного, неправомерного и нейтрального поведения создают очень неопределенный фон для правового регулирования.

Ситуация еще более осложняется из-за непоследовательного развития некоторых государственных и муниципальных институтов, нередко принимающих решения в закрытом режиме, несмотря на провозглашение транспарентности, которые влекут за собой риски, порожденные плохими расчетами и неумением предвидеть.

Такие проблемы, как недостаточная разработанность прогнозирования, неоправданное увеличение массива нормативных правовых актов, сформировавшийся уклад жизни, который способствует разрастанию коррупции, деятельность средств массовой информации, подчас разлагающих общественное мнение и формирующих образцы поведения вопреки логике правовой регуляции, должны быть предметом анализа. Именно здесь возникают те коррупционные риски, которые потом приводят к тяжелым трагическим последствиям.

Конечно, очень важно оттачивать механизмы, предупреждающие коррупционные риски и предотвращающие возможные последствия в случае, если эти риски не будут предупреждены. Для этого в первую очередь необходима высококласная правовая регуляция. Сейчас в Российской Федерации качество регулирования статусов органов организаций, бизнес-структур и процедуры их деятельности, а также режимов деятельности в экономической, социальной сферах развития пока явно неудовлетворительно. В настоящее время доминирует "текстовое" регулирование, но нет конструкций, которые позволяли бы установить гибкий и в то же время стабильный режим деятельности. Это вопрос качества регуляции. Вводимые показатели эффективности деятельности органов государственной власти следует дополнять показателями эффективности закона.

Вот типичные каналы формирования высокого правосознания:

- а) воспитание отношения к праву как ценности для общества, государства и человека;
- б) полная и объективная информация о праве и глубокое усвоение норм о праве, обязанностях и ответственности;
- в) поддержка и поощрение образцов правомерного поведения;
- г) неумолимость применения мер ответственности за правонарушения;
- д) публичное реагирование институтов общества на коррупционные взгляды и поступки своих членов;
- е) общественная критика коррупционных явлений;
- ж) последовательная реализация антикоррупционных мер, закрепление в законодательстве;
- з) осуществление в практической деятельности принципа "выгодно действовать в соответствии с законом, а не вопреки ему".

Потенциал институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции весьма значителен. Вопрос в том, насколько полно он используется. К сожалению, ответ пока скорее отрицательный, поскольку антикоррупционная ориентация деятельности, средства общественного и воспитательного характера используются далеко не полностью. Причем особенно это заметно в работе "традиционных" общественных организаций - профсоюзов, творческих союзов и др., действующих в привычном формальном стиле гораздо более активно, чем организации в сфере экономической деятельности, которые видят в этом своеобразный способ самозащиты.

Поучительным примером служит Антикоррупционная хартия российского бизнеса, принятая в 2012 г. Торгово-промышленной палатой, РСПП, "Деловой Россией" и "Опорой России". В Своде правил выделим несколько особенно интересных положений.

Применительно к обучению кадров и контролю над персоналом установлено, что на основе программ по противодействию коррупции компании обеспечивают обучение своих сотрудников и их активное вовлечение в реализацию указанных программ. Программы обучения составляются с учетом задач и должностных обязанностей обучаемых лиц и периодически пересматриваются с целью повышения их (оставить авторский текст, иначе возникает двусмысленность).

Во-первых, компании принимают меры к соблюдению их сотрудниками требований антикоррупционных программ и гарантируют, что ни один из них не пострадает ни в карьерном, ни в финансовом плане, если откажется от коррупционных действий, даже если такой отказ приведет к потерям для компании. При этом применяются установленные меры взыскания за нарушение антикоррупционных правил, вплоть до увольнения виновных, при условии соблюдения трудового и корпоративного законодательства.

Результаты реализации антикоррупционных программ учитываются в кадровой политике компании.

Во-вторых, намечены меры по усилению коллективных усилий в данной сфере.

Компании публично объявляют о проводимой ими политике противодействия коррупции и применяют эффективные механизмы распространения информации об антикоррупционных программах внутри компании.

Компании обеспечивают условия, в которых их сотрудники и другие лица могут свободно указывать на недостатки программы и оперативно сообщать о подозрительных обстоятельствах ответственным лицам.

В обеспечение данного принципа компании создают безопасные и доступные каналы передачи информации, по которым работники компаний и другие лица могут конфиденциально и не опасаясь наказания указывать на недостатки программы и сообщать о подозрительных обстоятельствах.

В-третьих, отметим нормы об отказе от незаконного получения преимуществ.

Компании осуществляют ответственную политику по реализации своих интересов с целью укрепления позиций на рынке.

Компании разрабатывают и применяют правила контроля (в том числе нормы максимально допустимых расходов и процедуры отчетности), обеспечивающие соблюдение требований антикоррупционных программ как в отношении третьих лиц, так и в отношении сотрудников компании, принимающих управленческие решения.

Вышеуказанные правила должны предусматривать отказ от предложений или получения подарков и оплаты расходов, когда подобные действия могут повлиять (или создать впечатление о влиянии) на исход коммерческой сделки, конкурса, на принятие решения государственным органом или должностным лицом. В иных случаях компании строго придерживаются установленного ими порядка передачи и получения подарков, оказания знаков гостеприимства, оплаты услуг, основанного на принципах прозрачности, добросовестности, разумности и приемлемости таких действий.

Любые пожертвования и спонсорство осуществляются компаниями на основе принципа прозрачности исключительно в соответствии с действующим законодательством. Компании будут проводить контроль над тем, чтобы осуществляемые ими пожертвования и спонсорство не являлись скрытой формой взяточничества.

В-четвертых, полезны нормы о взаимоотношениях с партнерами и контрагентами с учетом принципов антикоррупционной политики.

Компании стремятся выстраивать свои отношения с дочерними компаниями, партнерами и третьими лицами в соответствии с антикоррупционными принципами, информируют все заинтересованные стороны о проводимой ими антикоррупционной политике, реализуют ее в своих структурных подразделениях и дочерних компаниях.

При оценке уровня благонадежности партнеров и контрагентов принимается во внимание степень неприятия ими коррупции при ведении бизнеса, включая наличие и реализацию антикоррупционных программ. При этом соблюдение антикоррупционных принципов рассматривается в качестве важного фактора при установлении договорных отношений, включая использование возможности расторжения в установленном порядке договорных отношений при нарушении антикоррупционных принципов.

При взаимодействии с партнерами и контрагентами по возможности осуществляется контроль над обоснованностью, соразмерностью вознаграждения агентов, советников и других посредников, а также его адекватности реальным и законным услугам и соблюдению установленного легального порядка выплаты.

Является недопустимым для компании, реализующей антикоррупционную политику, использование обещаний, предложений, передачи или получения лично или через посредников какой-либо неправомерной выгоды или преимущества любому руководителю, должностному лицу или сотруднику другой компании за его действие или бездействие в нарушение установленных обязанностей.

Прозрачные и открытые процедуры закупок.

Компании производят закупки товаров, работ и услуг на основе принципов прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений и при этом:

- осуществляют публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах, о заключении контрактов, чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления заявок;
- публикуют правила проведения торгов, заблаговременно определяют условия участия в торгах, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов;
- используют в качестве приоритетного способа осуществления закупок товаров, работ и услуг

открытые формы торгов и иных закупочных процедур;

- создают систему внутреннего контроля за закупками, используют правовые механизмы административного обжалования, оспаривания и других средств правовой защиты в случае несоблюдения правил проведения закупок;

- реализуют меры в отношении персонала, ответственного за закупки, в частности предусматривают требование о декларировании конфликта интересов, контролируют соблюдение требований к профессиональной подготовке и др.

Большую работу проводит такая организация малого бизнеса, как "Опора России". В ее исполнительной дирекции есть бюро по надзору за соблюдением прав предпринимателей, которое обобщает материалы об антикоррупционных ситуациях и действиях, готовит и публикует обзоры "Опоры России", активно участвует в экспертизе законопроектов и в обсуждении хода реализации федеральных законов и законов субъектов РФ.

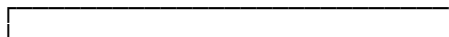
Еще один канал влияния - деятельность правозащитных организаций и адвокатских структур. Кроме оказания юридической помощи в защите прав граждан и юридических лиц, полезны памятки-брошюры на тему "Как защитить себя от коррупции". Тем самым повышается уровень правовых знаний в данной сфере.

И все же наблюдается много проявлений правового нигилизма и отчуждения от права. Забвение публичных ценностей и интересов порождает корыстные мотивы, влекущие за собой противоправные действия. Думается, внимания саморегулируемых организаций и бизнес-объединений, контрольно-надзорных органов заслуживают явления "теневое", или неформального, права. Оно как бы покрывает содержание коррупционных сделок. Приведем данные исследований.

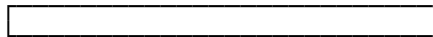
Неформальные платежи в больнице
или поликлинике за лечение или
за получение справок



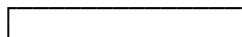
Взятка сотруднику ГИБДД или
неформальная плата за техосмотр



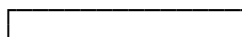
Неформальные платежи, чтобы
устроить ребенка в школу или
детский сад



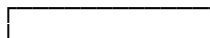
Коррупция в вузах (поступление,
сдача сессии, получение диплома)



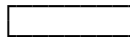
Взятки за получение документов
или справок



Нецелевое расходование
средств ЖКХ



Взятки в военкомате,
чтобы "откосить" от армии



Коррупция в судебной системе/
взятки судьям



Вымогательство чиновников по
отношению к представителям
бизнеса



Взятки на таможне

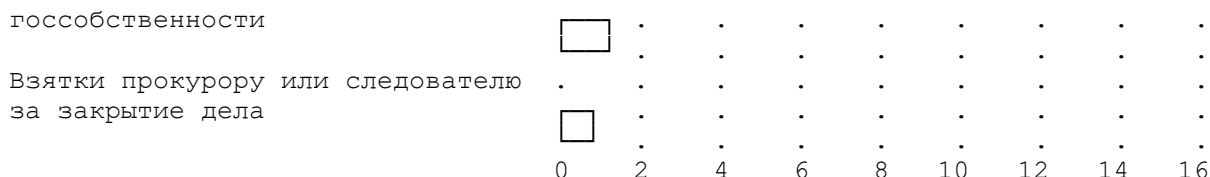


Откаты при проведении госзакупок



Нелегальная продажа





Рейтинг "популярности" неформальных коррупционных сделок
в Российской Федерации

По данным исследования "Евробарометр в России", проведенного Центром социологических исследований РАНХиГС под руководством Виктора Вахштайна, уровень коррупции у нас в 1,5 - 2 раза выше, чем в странах Европейского союза.

См. также: Гусенкова Юлия Александровна. Недействительность сделки, совершенной с целью, противоправной основам правопорядка и нравственности. Автореферат канд. юрид. наук. Москва, 2013.

Налицо фактор квазилегальности, требующий обнаружения и устранения. Сходными являются факторы квазилоббизма, проявляющиеся в процессе подготовки и принятия правовых актов. Здесь пружиной являются корпоративные и частные интересы, противоречащие государственным и общественным интересам. Партии и их фракции в законодательном органе должны быть более строгими в оценке оснований правовых решений.

Таким образом, вопросы правосознания и правомерного поведения должны быть в фокусе деятельности институтов гражданского общества. И тогда коррупционные риски можно предотвратить на ранних стадиях их возникновения. Коррупция будет обессилена.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. Реализация гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции

Гражданское общество рассматривается в современной науке как высшая форма самостоятельной организации народа. Оно трактуется не как производное от государства, а как социальный фундамент государства. Гражданское общество и государство - взаимосвязанные, взаимозависимые явления, своего рода "органический тандем", где движущая роль в его развитии принадлежит гражданскому обществу <1>. Демократическая государственная власть "не подчиняет себе институты гражданского общества, а находится с ними в тесном взаимодействии" <2>. Поэтому так велика значимость активного участия институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией.

<1> Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество, народ и власть: концентриальное понимание и российская специфика // Государство и право. 2012. N 6. С. 8; Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // Общественные науки и современность. 2002. N 5; Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М., 2005. С. 7.

<2> Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство. М., 2003. С. 16.

Гражданское общество, сталкиваясь с проявлениями коррупции, так или иначе апеллирует к государству. Государство реагирует разными способами, вплоть до применения мер юридической ответственности. При очевидном ресурсном и компетенционном преимуществе государства только совместная работа с обществом может стать основой противодействия коррупции.

В ст. 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. установлено, что государство призвано принимать надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц или групп за пределами публичного сектора, таких, как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного

характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Активизации подобного участия, отмечается в Конвенции, способствуют такие меры, как:

- усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- обеспечение населению эффективного доступа к информации;
- проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и высших учебных заведениях;
- поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Сотрудничество государства с институтами гражданского общества закреплено в качестве одного из основных принципов противодействия коррупции в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (п. 7 ст. 3) <1>. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов" (п. 5 ст. 2) <2> сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<2> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

В Конституции Россия, как и большинство государств мира, провозглашена демократическим правовым государством, в котором народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. Власть народа - одно из ключевых понятий современного права. Но очевидно, что если нет участия граждан в управлении публичными делами, нет реализации народных инициатив, то нет и народовластия.

Участие определяется как деятельность по совместному выполнению чего-либо, сотрудничество в чем-либо <1>. Участие граждан в публичных делах связано с выдвижением и реализацией гражданских инициатив. В связи с этим предлагаем введение в категориально-понятийный аппарат противодействия коррупции такого понятия, как "гражданская антикоррупционная инициатива".

<1> Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Л.И. Скворцова. М., 2007. С. 1132.

В самом общем виде инициативу (от лат. - начало) можно определить как побуждение к началу какого-нибудь дела; руководящую роль в каких-либо действиях; предприимчивость; способность к самостоятельным активным действиям, воплотившуюся в конкретный общезначимый поведенческий акт, поступок <1>.

<1> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 2005. С. 309.

При этом термин "гражданская инициатива" не подразумевает какую-либо одну конкретную форму, а является термином собирательным, означающим любой вид инициативы, исходящей от граждан (институтов гражданского общества) в связи с участием общества в принятии общественно значимых решений, в том числе и в борьбе с коррупцией.

Гражданская инициатива является ответом на потребности общественного развития, выражает необходимость разрешения сложившихся противоречий, способствует прогрессивному развитию общества. В связи с этим особое внимание заслуживают антикоррупционные гражданские инициативы.

Гражданская антикоррупционная инициатива имеет общественно значимый характер. Бесспорно, удовлетворение интереса каждого индивида, группы важно для развития общества. Но полагаем, что гражданская инициатива все же есть нечто большее, чем действие, реализующее интерес индивида или отдельной группы. В инициативном действии всегда на первом месте общий интерес, что очевидно проявляется в борьбе с коррупцией.

Категория инициативы обозначает конкретный акт проявления активности личности или группы. Он может содержать как формулировку актуальных задач борьбы с коррупцией, так и новые способы их

решения.

При этом гражданская антикоррупционная инициатива - явление прерывистое, а может быть, и цикличное. Жизнь общества и тем более отдельного человека не может состоять из сплошного и непрерывного потока инициативы - это всегда заметное событие. Это нужно учитывать при выстраивании взаимодействия с обществом.

Гражданская антикоррупционная инициатива, как и любая инициатива, является свободным творческим действием. Но не всегда они продуманы и даже полезны. Такие инициативы необходимо оценивать социально значимыми критериями.

Гражданская антикоррупционная инициатива может быть правотворческой либо правоприменительной. Правотворческая инициатива может быть направлена как на формирование новой идеи или формулирования потребности общества в новом правовом регулировании (обеспечение справедливости в каком-то вопросе), так и непосредственно на принятие норм права, формирование новой модели поведения (правотворческая инициатива). Правоприменительная инициатива направлена на правомерное разрешение конкретной ситуации исходя из действующей нормативной модели (привлечение к ответственности за коррупцию).

По содержанию антикоррупционная инициатива может быть связана как привлечением внимания к какому-то факту коррупции или сложившейся в определенном регионе отрасли коррупционной ситуации при ожидании вариантов решения от власти, так и с обращением граждан с конкретным проектом решения (правового акта), который необходимо принять и реализовать.

По результату гражданская инициатива может быть реализована полностью, реализована частично и не реализована.

Гражданская инициатива может быть индивидуальной или коллективной в зависимости от субъекта. Наиболее распространена коллективная инициатива, которая может исходить как от ad hoc образованной инициативной группы, так и от официального общественного объединения.

По форме гражданских инициатив в сфере борьбы с коррупцией можно выделить довольно много на основании действующего законодательства.

Прежде всего это правотворческая инициатива. Такая инициатива связана непосредственно с правотворческой деятельностью. Инициатива рассматривается здесь как форма правовой жизни личности, социальных групп.

От правотворческой инициативы граждан следует отличать иную форму гражданской инициативы - так называемый законодательный почин, когда любое лицо или группа лиц в печати, на митинге, в петиции, письме или другим путем может (оставить "может") обратиться к государственным органам с предложением принять определенный закон, возможно, даже с приложением детально разработанного проекта. Но это не влечет обязанности органов на него реагировать, хотя уполномоченный орган может внести такой законопроект в парламент, но уже от своего имени и только тогда данный законопроект будет рассматриваться в обязательном порядке.

Иногда к правотворческой инициативе ошибочно относят петиции или даже обращения граждан. Однако петиция - это иная форма инициативы. Она представляет собой коллективное обращение граждан в компетентный орган с предложением принять определенный нормативный акт или решение (как правило, с приложением проекта) либо рассмотреть соответствующий вопрос на заседании органа. Петиция содержит определенное количество подписей граждан с указанием их местожительства (возможно, и других данных). Наличие этого количества подписей заставляет компетентный орган рассмотреть поставленный вопрос, хотя он может и не согласиться с предложениями петиции.

Митинги, шествия, пикетирования также выступают разновидностями гражданских инициатив, в которых общество привлекает внимание власти к определенным проблемам, в том числе коррупционным.

Участие граждан в публичных слушаниях, официальных обсуждениях проектов решений в печати, иных СМИ, в Интернете также в ряде случаев может быть отнесено к гражданским инициативам. Конечно, речь идет о конструктивном участии. Конструктивность видится в предложении альтернатив, аргументированной критике сложившейся ситуации и в отсутствии противоправных деяний при выдвижении и реализации инициативы. Выявление коррупционных рисков обществом по широкому кругу вопросов может стать весьма значимым фактором противодействия коррупции.

Гражданская антикоррупционная инициатива может выражаться через общественные объединения.

Обращение, прежде всего коллективное, ставит перед органами власти вопрос, который может быть разрешен его решением или изданием нормативного акта. Тем самым обращения (предложения, заявления, а отчасти и жалобы) также могут выступать формой реализации гражданских

антикоррупционных инициатив. "Такие обращения и жалобы являются своего рода индикаторами коррупционных рисков и деятельности органов публичной власти, основой для принятия решений по предупреждению соответствующих действий" <1>. Не случайно на самом высоком уровне уделяется внимание именно работе с обращениями граждан как важной мере противодействия коррупции <2>.

<1> Коррупция: природа, проявления, противодействия: Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 348.

<2> См., например, президентский блог: <http://blog.kremlin.ru/post/136>.

Таким образом, гражданская антикоррупционная инициатива - самостоятельное активное общезначимое деяние, реализуемое гражданином, группой или объединением граждан в целях противодействия коррупции в не запрещенных правом формах.

Правовая система демократического правового государства должна не просто предусматривать или даже обеспечивать, но и стимулировать реализацию права граждан на инициативу, в том числе антикоррупционную. Впрочем, даже самое детальное правовое регулирование гражданских инициатив само по себе не является гарантией активного использования данных институтов гражданами. Государственные и муниципальные органы, их должностные лица обязаны содействовать населению в реализации гражданских инициатив. Но такая обязанность закреплена за ними недостаточно четко. Деятельность публичных органов по практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) имеющихся возможностей, отклики на существующие инициативы, помощь в реализации состоявшихся представляются крайне важными.

Зачастую усилия отдельных граждан или стихийно образованных групп вносят большой вклад в борьбу с коррупцией, чем организованные общественные институты. Показателен пример активного применения видеорегистратора гражданами в авто, трансляции снятых материалов в Интернете. Возникают различные движения за соблюдение норм права и против злоупотреблений, например "СтопХам". По результатам таких материалов целесообразно более активно осуществлять проверки и привлекать нарушителей к ответственности. В свою очередь обсуждение законодательного запрета регистраторов или значительное ограничение их применения не выглядит продуманным. Посредством таких инициативных действий граждане борются с коррупцией и произволом.

В настоящее время институты прямой демократии и формы участия граждан в осуществлении публичной власти (особенно новые) используются недостаточно активно либо нередко смысл их применения искажается. В то же время можно констатировать, что по сравнению с более ранней практикой растет выдвижение гражданских инициатив. Немаловажно то, что для этого уже есть определенная правовая база. Однако следует отметить, что в ряде случаев органы публичной власти недостаточно серьезно относятся к инициативам. Например, несмотря на значительное число публичных слушаний, проводимых по инициативе органов местного самоуправления, в Российской Федерации не проводятся слушания по инициативе самих граждан. Случаи направления гражданами в органы местного самоуправления заявлений и ходатайств о проведении публичных слушаний хотя и единичны, но все же встречаются, а вот случаев их проведения пока нет.

Многие граждане связывают предупреждение коррупции с повышением уголовной и административной ответственности, контролем над действиями чиновников, но не с обращениями граждан, гражданской активностью.

Действительно, общество не вполне готово выдвигать и реализовывать гражданские антикоррупционные инициативы. Но требуется дальнейшее расширение правовых возможностей такого участия для позитивного изменения ситуации. Именно вовлечение граждан в публичные дела, хотя бы на местном и региональном уровнях, станет школой реализации гражданских инициатив.

Более того, существует немало примеров проявления активной гражданской позиции значительных групп населения по вопросам развития общества, защиты охраняемых или недостаточно охраняемых природных и социально-культурных объектов. Есть они в отношении противодействия коррупции, о чем речь пойдет ниже. Это свидетельствует о возрастании степени готовности общества к формированию и реализации гражданских антикоррупционных инициатив.

Институты гражданского общества, прежде всего средства массовой информации, общественные объединения во взаимодействии с государственными органами могут способствовать воспитанию граждан, и в первую очередь молодого поколения, в духе антикоррупционного мышления, утверждению в массовом сознании демократических ценностей и приоритетов, несовместимых с коррупцией. Институты

гражданского общества, прежде всего СМИ, ищут и распространяют информацию о фактах коррупции во всех сферах общественной жизни, осуществляя тем самым контроль над деятельностью всех органов государственной власти.

По результатам исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации можно утверждать, что общественные объединения во взаимодействии с органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, могут:

- осуществлять антикоррупционный мониторинг;
- осуществлять разработку и реализацию антикоррупционных программ;
- осуществлять общественный контроль в отношении законопроектов;
- проводить совместные мероприятия, направленные на выработку рекомендаций по борьбе с коррупцией;
- осуществлять пропаганду, направленную на борьбу с коррупцией, нетерпимости к любым формам проявления коррупции;
- осуществлять мониторинг состояния законодательства и правоприменительной практики, позволяющий наглядно представить картину состояния коррупции в России и наметить меры по противодействию.

Специализированные общественные фонды осуществляют специальные антикоррупционные исследования (правовые, социологические, экономические и др.) и прикладные разработки в сфере противодействия коррупции, в том числе по заказу органов государственной власти.

Общественные учреждения могут проводить независимые экспертизы законопроектов, разрабатывать методические и научно-практические материалы, содержащие исследования в сфере коррупции. Формами участия в законодательной работе являются подготовка мотивированных заключений к законопроектам, проведение сравнительных исследований действующего законодательства, работа в качестве членов комиссий, рабочих групп, научное консультирование по вопросам разъяснения законодательства и практики правоприменения.

Органы общественной самодеятельности совместно с территориальными органами исполнительной власти призваны решать социальные проблемы по месту жительства, учебы, работы. При этом возможно осуществление общественного антикоррупционного контроля над реализацией актов органов исполнительной власти при решении локальных социальных задач.

Политические партии в целом способствуют формированию общественного мнения в духе нетерпимости к коррупции, проводят антикоррупционное воспитание. Кроме того, они могут участвовать в выработке антикоррупционных решений органов публичной власти, разрабатывать и реализовывать антикоррупционную политику в представительных органах.

Профессиональные союзы и объединения призваны во взаимодействии с Министерством труда и социального развития РФ контролировать соблюдение законодательства в области занятости населения, в том числе и в русле борьбы с коррупцией, представлять и защищать от коррупционного воздействия социально-трудовые права граждан.

Взаимодействие государства и гражданского общества по противодействию коррупции постепенно отлаживается, хотя не без негативных моментов. Прежде всего широкомасштабному распространению коррупции в немалой степени способствует низкий уровень правосознания. Организация и проведение мероприятий по повышению уровня правосознания - сфера совместной деятельности государства и институтов гражданского общества. В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. N 460, в числе основных направлений ее реализации названо расширение системы правового просвещения населения (подп. "ж" п. 8). Повышение уровня правосознания в обществе также является одним из направлений деятельности ряда общественных объединений, например Ассоциации юристов России (АЮР). Взаимодействие государства с гражданским обществом по данному направлению осуществляется посредством привлечения институтов гражданского общества к реализации антикоррупционных образовательных программ, организации экспертных обсуждений, содействию в предоставлении эфирного времени в информационно-коммуникационных сетях и т.д.

Первостепенное значение имеет формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры, уменьшение зоны коррупционных рисков путем увеличения зоны правомерного поведения. В теоретическом плане следует расширить исследования социальных целей деятельности государственных и общественных институтов. Это позволит углубить анализ механизмов социальной и правовой превенции

коррупционных рисков, сформировать устойчивое антикоррупционное сознание и поведение.

В 2010 - 2011 г. в России созданы новые правовые процедуры общественного влияния: оценка регулирующего воздействия (ОРВ) и публичные консультации; экспертиза действующих актов, положения которых необоснованно ограничивают предпринимательскую и инвестиционную деятельность; общественные обсуждения законопроектов; мониторинг правоприменения. Целесообразно шире использовать общественные обсуждения проектов, а также создавать институт общественной нормотворческой инициативы.

Одной из причин коррупции является слабая обратная связь граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, о которой речь пойдет ниже. Государство создает специализированные органы и должности для обеспечения такого взаимодействия (например, Общественная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации). Эта практика оправдана, но не вполне эффективна. Институты гражданского общества способствуют упрочнению такой связи, представляя интересы своих членов. Поддержка гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции способствует доведению коллективного мнения граждан до политического руководства, нахождению новых способов и форм противодействия коррупции. Это направление нуждается в дальнейшем развитии.

Системное противодействие коррупции предполагает непосредственное взаимодействие государства с гражданским обществом, в том числе при выработке управленческих решений. Поэтому важным показателем реализации антикоррупционных инициатив является включение представителей общества в антикоррупционные советы и комиссии, функционирующие в органах государственной власти. Такое участие тоже может рассматриваться как гражданская антикоррупционная инициатива.

Гражданские антикоррупционные инициативы могут быть реализованы через депутатов различных уровней осуществления публичной власти. Требуется совершенствование порядка взаимодействия депутатов различных уровней и представителей общественных институтов. Необходимо дополнить Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, представительных органов субъектов Российской Федерации положениями, обязывающими предоставлять в открытый доступ информацию о законопроектной деятельности не только для уполномоченных субъектов законодательного процесса, но и для граждан.

Важно законодательно определить, при каких условиях проводится предварительное общественное обсуждение отдельных проблем и законопроектов. С учетом предложений Совета Федерации о создании "электронного парламента" можно рассмотреть вопрос о целесообразности разработки специального федерального закона о доступе к информации о работе палат Федерального Собрания.

Гражданская антикоррупционная инициатива реализуется посредством участия гражданского общества в экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Федеральным законом "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" предусмотрено проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Институты гражданского общества и граждане проводят такую экспертизу за счет собственных средств. Разработчики нормативных правовых актов должны обеспечивать возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы и рассматривать ее результаты.

Очевидным проявлением гражданской антикоррупционной инициативы является рассмотрение обращений, содержащих информацию о коррупции, которые поступают от граждан и организаций в государственные органы. Динамика и содержание таких решений могут выступать в качестве показателей эффективности взаимодействия государства и гражданского общества.

Нуждается в совершенствовании Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" как минимум в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П, признавшего его положения не соответствующими Конституции РФ, препятствующими рассмотрению обращений государственными и муниципальными учреждениями, осуществляющими публично значимые функции. Следует более последовательно обеспечить равный статус обращений граждан и организаций.

Считаем необходимым более широкое использование государством потенциала общества в механизме противодействия коррупции. Общественные институты считают задачу преодоления коррупции ключевой, но не вполне включились в ее решение. Улучшению ситуации будет способствовать внедрение в программы и планы по борьбе с коррупцией механизмов вовлечения в данный процесс общественных институтов. Этому же будет способствовать принятие Концепции взаимодействия институтов гражданского

общества и органов публичной власти. Продуктивно также развивать взаимодействие государств Евразийского союза в части подготовки ими совместных программ, а также инициирования программы мониторинга по единой согласованной методике, в т.ч. осуществляемого институтами гражданского общества.

Развитие научно-методического обеспечения противодействия коррупции предусматривает преобразование научных результатов в методические рекомендации, направленные на формирование у граждан и общественных объединений прикладных навыков противодействия коррупции. Ключевыми задачами здесь являются публикации научно-практических и монографических изданий по антикоррупционной тематике, разработка методического обеспечения практической деятельности в сфере противодействия коррупции для представителей общественных объединений, в том числе и бизнес-структур.

Важно обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования с тем, чтобы способствовать формированию научных и прикладных знаний в сфере преодоления коррупции, привитию навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств предотвращения и преодоления связанных с ними негативных последствий слушателям по программам повышения квалификации, а также учащимся высших и средних учебных заведений. Реализация этой задачи предполагает содействие Министерства образования и науки Российской Федерации по внедрению в образовательный процесс разрабатываемых учебно-методических материалов.

Остается актуальной задача совершенствования институтов государства и институтов гражданского общества. Среди последних важнейшее значение имеет совершенствование правового статуса политических партий, бизнес-структур и профессиональных объединений, активизация их деятельности в рамках противодействия коррупции. Необходимо повышение эффективности институтов общественного контроля в сфере противодействия коррупции.

Предстоит расширять и углублять каналы влияния гражданского общества на противодействие коррупции в институтах государства. На передний план выдвигается развитие институтов выражения и реализации гражданских антикоррупционных инициатив и ответственность органов публичной власти и их должностных лиц за своевременное реагирование на них. Для реализации гражданских антикоррупционных инициатив особое значение имеет развитие обратной связи между государством и обществом в сфере противодействия коррупции, в том числе с использованием новейших юридических и информационных технологий.

§ 2. Использование мер ответственности за коррупцию и обнародование его результатов

Установление юридической ответственности за коррупцию и привлечение к ней виновных являются основополагающей реакцией государства на это явление. Вместе с тем применение мер ответственности ориентировано на интересы общества. Именно общество, его интересы выступают конечной целью установления и применения мер ответственности за коррупцию. На него же рассчитан публичный эффект от их применения, на него ориентирована профилактика коррупционных правонарушений.

Основы юридической ответственности за коррупцию определяются в России [Конституцией](#) Российской Федерации, [Конвенцией](#) ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., Федеральным [законом](#) "О противодействии коррупции" и рядом других основополагающих актов. В них определены основные направления государственной деятельности в сфере борьбы с коррупцией, закреплены прогнозные ожидания в данном виде деятельности.

Согласно Национальному [плану](#) противодействия коррупции, утвержденному Указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. N Пр-1568, под коррупционным правонарушением понимается отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность.

Федеральный [закон](#) "О противодействии коррупции" содержит определение коррупции, которое называет лишь некоторые коррупционные правонарушения, но при этом не раскрывает их содержания и не указывает вид ответственности, который может наступить за их совершение.

По мнению многих специалистов, повышение эффективности правового регулирования противодействия коррупции в части установления ответственности требует более четкого определения понятия коррупционного преступления, правонарушения. Несмотря на наличие легального определения коррупции в [ст. 1](#) Федерального закона "О противодействии коррупции", четкого представления о круге

наиболее общественно опасных коррупционных правонарушений нет. В то же время беспредельное расширение этого перечня опасно тем, что заполняет статистику незначительными делами, создавая иллюзию успешной борьбы, о чем немало писали <1>.

<1> Кулыгин В.В. О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. Владивосток, 2009. С. 14.

Представляется, что определять коррупционные преступления необходимо на основе принятых и ратифицированных Россией международно-правовых актов, что связано с имплементацией международных правил борьбы с коррупцией. В частности, международные акты, ратифицированные Россией, требуют ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение, что поддерживает большинство специалистов и граждан. Мировая практика борьбы с коррупцией свидетельствует о важности установления уголовной ответственности за данное деяние. Так, в Италии, Франции, Великобритании приняты нормы об обязанности государственных служащих доказать законность приобретения имущества ими и членами их семьи. Человек, поступая на государственную службу, изначально готов к некоторому ограничению своих возможностей обогащаться.

Проведенные в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации исследования зарубежного антикоррупционного законодательства и практики его применения позволяют сделать вывод о тенденции к ужесточению наказаний за коррупционные преступления и расширению составов коррупционных преступлений.

Несомненную эффективность демонстрирует и зарубежная практика использования в качестве уголовной меры института конфискации *in rem* в тех случаях, когда владелец доходов не может подтвердить их законное происхождение, или в качестве допустимой альтернативы - интенсивное налогообложение таких доходов. Не случайно Институт традиционно выступает за применение данной меры.

Зарубежный опыт установления и применения юридической ответственности за коррупционные деяния мог бы быть использован в части практики борьбы с торговлей влиянием (т.е. обещанием оказать неправомерное воздействие на процесс принятия решений должностным лицом в публичном или частном секторе в обмен на какое-либо неправомерное преимущество), незаконным обогащением и т.д. Интересной для российского законодателя является норма о том, что доход от преступления может быть взыскан с помощью налогообложения. Эта мера является альтернативой взысканию в гражданском порядке.

Важно отметить, что при всем стремлении европейских государств к единству их правоохранительные системы в борьбе с коррупцией сохраняют свои национальные особенности (например, в части мер ответственности юридических лиц).

В юридической литературе нередко обращаются к мнению населения и специалистов для оценки правовой регламентации мер уголовно-правового воздействия на лиц, совершивших коррупционные преступления. Так, результаты одного опроса показали, что большинство граждан (каждый второй) полагают, что таковой должна стать конфискация имущества (53%). Далее следует лишение свободы на определенный срок (47%), штраф (21%), пожизненное лишение свободы (17%), обязательные работы (14%). Сотрудники правоохранительных органов также на первое место поставили конфискацию имущества (78%), далее - лишение свободы на определенный срок (53%), ограничение свободы (35%). Причем только 8% специалистов посчитали возможным в качестве наказания для виновного за коррупционные преступления установить штраф. Таким образом, наиболее эффективной мерой в сфере противодействия коррупции, по мнению населения и сотрудников правоохранительных органов, должна стать конфискация имущества <1>. Видимо, есть необходимость расширить применение данной санкции.

<1> Волков К.А. Уголовно-правовые проблемы противодействия коррупционным преступлениям // Российский следователь. 2011. N 15 // СПС "КонсультантПлюс".

По вопросу разграничения подарка и взятки высказываются диаметрально противоположные позиции населением и сотрудниками правоохранительных органов. Две трети опрошенных из числа граждан (64%) не считают допустимым проводить такую границу, в то же время число опрошенных специалистов (65%) полагают, что ее проводить нужно. Представляется, что необходимо ликвидировать возникшую коллизию норм права, тем более что это неоднократно подчеркивали эксперты международных организаций в области оценки мер, принимаемых в России в сфере противодействия коррупции <1>.

<1> Объединенные первый и второй раунды оценки // Доклад об итогах оценки по Российской Федерации: 40-е пленарное заседание ГРЕКО (Страсбург, 1 - 5 декабря 2008 г.) // URL: <http://sartraccc.ru/>.

Ключевой основой борьбы с коррупцией является неотвратимость уголовной ответственности. К сожалению, такой стереотип не сложился в России. Не все коррупционные дела доходят до суда, преобладают малозначительные. По данным Верховного Суда РФ, в 2010 г. за взятки было осуждено 1,9 тыс. чел., из них 63% получили условный срок, 25% - реальный, а около 12% подсудимых были оштрафованы. Как отмечает Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, в основном размер взятки в прошлом году составлял от 500 руб. до 10 тыс. руб. Только в 2,7% дел фигурировали взятки в размере свыше 1 млн. руб. Как следствие, около 25% обвинительных приговоров по коррупционным делам в 2010 г. были вынесены в отношении сотрудников здравоохранительных учреждений, 14% - сотрудников органов внутренних дел и 12% - преподавателей и учителей <1>. Общество ждет борьбы не с врачами и преподавателями, а с более серьезными правонарушителями.

<1> Верховный Суд РФ: взятки в 2010 году чаще всех брали врачи // URL: <http://news.mail.ru/incident/5336128/?frommail=1>.

Как и во многих современных государствах, в России развивается институт административной ответственности за правонарушения коррупционного характера.

Д.А. Медведев подчеркнул на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России, что не может вспомнить "ни одного случая прокурорской реакции на конфликт интересов чиновника еще до стадии совершения преступления. Надо стимулировать чиновников к правомерному поведению", в том числе за счет применения мер не только дисциплинарной, но и административной ответственности, не дожидаясь совершения преступлений <1>.

<1> Российская газета. 2010. 5 марта (<http://www.rg.ru/2010/03/05/prokuratura.html>).

Государственные чиновники, совершившие коррупционные деяния, не всегда могут привлекаться к уголовной ответственности ввиду отсутствия такого состава преступления. Тем более что уголовная ответственность - крайняя мера реагирования на коррупцию. Противодействие коррупции в системе государственной службы должно осуществляться с помощью мер не только дисциплинарного или уголовного, но и административного воздействия.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит более двадцати составов административных правонарушений коррупционного характера, среди которых можно выделить такие, как: подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах; непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанной с проведением выборов, референдума, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам; использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума; сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом; нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума; мелкое хищение (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты); нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков; ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления; использование служебной информации на рынке ценных бумаг; незаконное вознаграждение от имени юридического лица; незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) и т.д.

Практически все эти составы не затрагивают правонарушения, совершаемые государственными служащими в связи с нарушением ими запретов и ограничений на государственной службе, основное назначение которых заключается в предупреждении коррупционных правонарушений. Соответствующие

нарушения могли бы повлечь административную ответственность, чего пока нет, за исключением незаконного вознаграждения от имени юридического лица и незаконного привлечения к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

К числу наиболее распространенных правонарушений, которые являются весьма опасными формами проявления конфликта интересов на государственной службе, можно отнести незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими, непредоставление (предоставление недостоверных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, получение вознаграждения от физических или юридических лиц.

Звучат предложения о систематизации составов административных правонарушений коррупционного характера: изложив их в отдельной главе КоАП РФ, установить отличия от преступлений коррупционного характера и соответствующих дисциплинарных проступков <1>. В данном вопросе заслуживает внимания опыт стран СНГ. Например, глава 30 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. N 155-П <2>, глава 38 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. N 1177 <3>, глава 15 Б Кодекса Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. N 8073-X <4> предусматривают административную ответственность за коррупционные правонарушения.

<1> Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 3 // СПС "КонсультантПлюс".

<2> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. N 5 - 6. Ст. 24.

<3> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. N 12 (ч. 1). Ст. 898, 990.

<4> Ведомости Верховной Рады Украинской ССР. 1984. Приложение к N 51. Ст. 1122.

В целом зарубежный опыт свидетельствует о развитии административной ответственности за коррупцию. Так, французское антикоррупционное законодательство уделяет больше внимания административным мерам наказания в сфере государственной службы. Основная тенденция в данном процессе - предотвращение "недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего" <1>. Совершенствование российского административного законодательства связано с использованием иностранного опыта борьбы с коррупцией, в том числе в части внедрения новых составов административных правонарушений, о чем упоминалось в юридической литературе <2>, но мало воплотилось в действующем законодательстве.

КонсультантПлюс: примечание.

Статья И.В. Бочарникова "Зарубежный опыт противодействия коррупции" включена в информационный банк согласно публикации - "Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 9.

<1> Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2007. N 6(351). С. 39 - 62.

<2> Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. N 10; Рамазанов Р.У. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2011. N 3.

Исходя из анализа наиболее распространенных правонарушений коррупционного характера в сфере государственной службы, специалисты предлагают дополнить КоАП РФ различными составами административных правонарушений. Речь идет о таких составах, как нарушение запрета на осуществление государственными служащими предпринимательской деятельности; нарушение требования представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, причем не только самого государственного служащего, замещающего должность государственной гражданской службы, которая включена в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, но и своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; предоставление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также предоставление заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; получение гражданским служащим в связи с исполнением

должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; ненадлежащее исполнение должностных полномочий (обязанностей) государственными и муниципальными служащими; злоупотребление должностными полномочиями; превышение должностных полномочий, если это не повлекло существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства; неэффективное использование бюджетных средств (административной ответственности за нецелевое их расходование) и др.

В целом закрепление составов административных правонарушений коррупционного характера в КоАП РФ является перспективным направлением совершенствования правового регулирования в области борьбы с коррупцией.

Необходимо прислушаться к предложениям о разграничении дачи и получения взятки как уголовного преступления и как административного правонарушения. Установив административную ответственность за взятку, необходимо указать ее максимальный размер (например, максимальный размер взятки как административного правонарушения может быть установлен в размере 3 тыс. руб.), если в действиях государственного служащего не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния.

Продолжается дискуссия о расширении содержания ст. 19.29 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за правонарушения коррупционного характера в системе государственной службы, в том числе о включении в нее нормы о привлечении к административной ответственности бывших государственных служащих.

В российском обществе и государстве выработалось понимание необходимости профилактических мер борьбы с коррупцией, их приоритетность перед репрессиями. Так, одной из действенных мер по противодействию коррупции видится установление такого вида административного наказания за коррупционные правонарушения, как дисквалификация государственных и муниципальных служащих.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 гг. (в ред. Указа Президента от 13 апреля 2010 г. предусматривается проработка предложений о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. В юридической литературе рассматривались проблемы имплементации Конвенции и наличие в российском законодательстве гражданско-правовых механизмов ответственности за коррупцию <1>.

<1> Астанин В.В. Гражданско-правовые механизмы ответственности за коррупцию // Московский журнал международного права. 2008. N 2(70); Садиков О.Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М.: Статут, 2009.

Конвенция предусматривает гражданско-правовые средства защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, в частности возмещение ущерба в исковом судопроизводстве, которое включает в себя реальный ущерб, упущенную выгоду, компенсацию морального вреда (ст. 3 Конвенции);

определение условий наступления ответственности: акт коррупции, причиненный ущерб, причинно-следственная связь между ними (ст. 4 Конвенции); требование возмещения ущерба от государства при совершении акта коррупции должностными лицами при исполнении ими своих полномочий (ст. 5 Конвенции); освобождение от гражданско-правовой ответственности или уменьшение возмещения при вине истца (ст. 6 Конвенции); срок исковой давности по таким правонарушениям составляет не менее трех лет (ст. 7 Конвенции); недействительность сделки, предусматривающей совершение акта коррупции, которая таковой может быть признана также и в судебном порядке (ст. 8 Конвенции).

В Гражданском кодексе Российской Федерации содержатся все названные институты. По существу положения Конвенции имплементированы в российское гражданское законодательство в 1996 году. Но в 15-ти субъектах Российской Федерации правоприменительная практика рассмотрения коррупционных дел не использует гражданско-правовые механизмы возмещения ущерба (данные Научного центра противодействия коррупции НИИ Российской правовой академии Минюста России).

Судьи, адвокаты и прокуроры как основные правоприменители гражданско-правовой ответственности за коррупцию сходятся в одном - в результате деяний коррупционного характера возникает вред, причиненный государству и обществу (70% из числа опрошенных). При этом признаки возможных исков о возмещении вреда в связи с коррупционными деяниями наблюдаются только в 15% случаях, а иски о возмещении ущерба к лицам, виновным в совершении коррупционных преступлений, не применялись (10% респондентов отмечали применение исков о возмещении вреда по преступлениям против собственности (мошенничество, грабеж, кража).

Отвечая на вопрос, какие гражданско-правовые меры могут применяться в целях предупреждения и

минимизации коррупции, 60% респондентов говорили об уголовных и административных механизмах (ужесточение наказания, штрафы, конфискация имущества, декларирование доходов, введение системы финансового контроля, совершенствование уголовного и административного законодательства), 30% респондентов ссылались на применение института возмещения вреда, открытость (прозрачность) сделок, страхование рисков, свободу договора, 10% говорили о морально-этическом облике чиновника, достойном уровне жизни, повышении сознательности граждан, ограничении вмешательства государства в деятельность гражданского общества.

При этом 80% опрошенных экспертов подчеркивают, что при возмещении ущерба прежде всего должна быть установлена причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом.

На вопрос, как преимущественно на практике определяется размер причиненного материального вреда в рамках гражданского судопроизводства по делам, связанным с изданием не соответствующих закону актов государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, 80% респондентов ответили: "Только реальный ущерб".

Возможность установления в законодательном порядке меры, предусматривающей возмещение вреда, нанесенного государственным служащим в результате коррупции, допускают только 30% опрошенных, при этом 4% говорят, что такие меры уже предусмотрены [ст. 1068 ГК РФ](#) <1>.

<1> Добрякова Н.И. [К вопросу об имплементации Конвенции](#) Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. 2010. N 8 // СПС "КонсультантПлюс".

К сожалению, ни гражданское общество, ни государственные органы не готовы использовать имеющиеся в российском законодательстве гражданско-правовые механизмы возмещения вреда, возникшего в результате совершения коррупционного деяния. Перспектива активизации использования института гражданско-правовой ответственности за коррупцию лежит не в сфере совершенствования законодательства, а в сфере подготовки государственных служащих и разъяснений гражданам их возможностей, развития их правовой культуры.

При этом в литературе ставится вопрос о целесообразности ратификации [Конвенции](#), которая будет эффективно (и даже скандально) работать на иностранных партнеров, но никак не скажется на национальном законодательстве <1>. Очевидно, что присоединение к международным правовым документам должно происходить взвешенно и без спешки.

<1> [Там же](#).

Одной из основных сфер, в которой гражданское общество и государство взаимодействуют в борьбе с коррупцией, является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Она является обязательной процедурой и проводится Минюстом России, органами прокуратуры, исполнительной власти, которые издают нормативные правовые акты, а также независимыми экспертами и другими институтами гражданского общества. В результате нормотворчество в антикоррупционном отношении становится более качественным и сбалансированным.

Задача осложняется тем, что одни и те же нормотворцы могут вновь и вновь генерировать коррупциогенные нормы. Отсюда возникает вопрос об ответственности за коррупциогенное нормотворчество.

Очевидно, что коррупциогенные факторы далеко не всегда умышленно вводятся в нормативные правовые акты. Нередко речь идет об ошибках, небрежности, непрофессионализме. Но в ряде случаев имеет место сознательная разработка коррупционных схем.

Специальных составов правонарушений за ненадлежащее нормотворчество не предусмотрено ни в [КоАП РФ](#), ни в [УК РФ](#). Вместе с тем издание нормативного правового акта может быть частью реализации крупного правонарушения коррупционного характера, ответственность за издание нормативного правового акта может наступить в рамках существующих составов преступлений.

Это особенно необходимо, если принимается нормативный правовой акт, прямо принуждающий неопределенный круг лиц обращаться в определенные структуры (или создающий условия для такого принуждения). Проблема становится системной, когда таких нормативных правовых актов много.

В литературе приводятся соответствующие примеры <1>. Один случай касался выдачи лицензий одним из органов власти, в котором действовала негласная установка: документы, поступающие от простых заявителей, браковать, лицензии выдавать только тем организациям, которые подают их через

подведомственный ФГУП. Для сомневающихся заявителей был издан приказ, которым от имени органа власти утверждались формы договоров, которые должен заключать ФГУП с заявителями.

<1> Подробнее см.: Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. [Ответственность за коррупциогенное нормотворчество](#)
// Культура: управление, экономика, право. 2012. N 3 // СПС "КонсультантПлюс".

Другой пример иллюстрирует известную многим автомобилистам схему "такси-эвакуатор". Если автотранспорт паркуется в местах, где стоянка запрещена, автолюбитель рискует столкнуться с ситуацией, когда его транспортное средство будет принудительно эвакуировано на штрафстоянку.

Нередко автовладелец, не обнаруживший своего автомобиля на месте, не может оперативно узнать от сотрудников полиции о месте, где находится его автомобиль. Недобросовестные инспекторы, как правило, объясняют, что не располагают подобными сведениями. Зато такой информацией обладают молодые люди, которые фактически сопровождают сотрудников ДПС и эвакуатор. За относительно небольшую сумму они готовы на своем автомобиле отвезти автовладельца на штрафстоянку, на месте оказать содействие в получении информации, затем ускорить получение квитанции на уплату штрафа. По странному стечению обстоятельств очень часто оплатить квитанцию можно в ограниченном числе пунктов, которые к тому же находятся в противоположной части города.

В описанной схеме существенную роль играет фактор времени. Все элементы коррупционной схемы, на основе которых строится получение коррупционной прибыли, сводятся к затягиванию и затруднению осуществления заинтересованным лицом своих действий: сложность получения информации из официальных источников, препятствия в передвижении, умышленно увеличенная протяженность маршрута.

Существенной коррупционной составляющей является то, что нормативно-правовое регулирование содержится в разных правовых актах. В описанной схеме это четко видно на удлинении маршрута. Трудно представить, что на уровне закона будет определено конкретное место расположения штрафстоянок и пунктов уплаты штрафов. В рамках соответствующего административного регламента можно включить требование оборудования стоянок автоматами по приему платежей.

В приведенных примерах может наступить дисциплинарная и административная ответственность. Как правило, такие явления хоть и являются латентными, но не остаются незамеченными для граждан, которые жалуются в органы власти. Реагируя на жалобы, можно было бы оптимизировать процесс, но часто этого не происходит. Если в должностных обязанностях лица прямо предусмотрена обязанность минимизировать барьеры, возникающие перед гражданами в процессе реализации их интересов, то можно говорить о дисциплинарной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей конкретным чиновником <1>.

<1> [Там же](#).

За коррупциогенное правотворчество может наступить и гражданско-правовая ответственность. Согласно [ст. 1069](#) ГК РФ, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу, в т.ч. в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет средств соответствующего бюджета. Хотя получение возмещения вреда сопряжено с трудностью доказывания причинной связи между причиненным вредом и изданием нормативного правового акта.

В целом систематическое коррупциогенное правотворчество - предмет не только юридической, но и политической ответственности. Значительное число коррупциогенных факторов в правотворчестве того или иного органа может быть одной из причин отставки его руководителя.

Эффективность антикоррупционного взаимодействия гражданского общества с государством невозможна без доведения органами публичной власти и их должностными лицами до всеобщего сведения результатов принятых решений по обращениям граждан и объединений о выявляемых фактах коррупции, в том числе информации о привлечении виновных к ответственности вплоть до ведения реестра физических и юридических лиц, причастных к коррупции. Соответствующую информацию необходимо транслировать с использованием печатных СМИ, телевидения, радиовещания, электронных интернет-ресурсов, что будет отвечать предпочтениям всех сегментов российского общества.

Официальное обнародование сведений о коррупционных деяниях традиционно имело место в российской истории вопреки ошибочному, но чрезвычайно распространенному мнению об изначальной

ориентации российской власти на коррупционное поведение. В частности, еще в середине XVIII в. в императорских указах публиковались фамилии лиц, избличенных в коррупции <1>. Такая мера воздействия на коррупционеров приравнивалась к "политической смерти", поскольку влекла невозможность дальнейшей публичной службы, и рассматривалась как профилактика коррупционных преступлений.

<1> Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XVII. N 12781 (приложение к указу). С. 1038 - 1045.

На сегодняшний день необходимо шире освещать результаты борьбы с коррупцией в общественных структурах, прежде всего предпринимательских, имея в виду широкий подход к определению коррупции. Требуется публично избличать не только "тех, кто берет", но и "тех, кто дает".

Наконец, информирование широких слоев общественности о мерах и результатах противодействия коррупции, в том числе привлечении виновных к ответственности, видится общей задачей всех органов публичной власти. В частности, такого информирования необходимо требовать не только от органов следствия, но и от судебной власти, чтобы у общества складывалась полная картина происходящего от возникновения определенного "резонансного" дела до вынесения и реализации принятого по нему решения. Меры юридической ответственности должны не только прекращать конкретное коррупционное правонарушение, но и способствовать профилактике таких правонарушений, что невозможно без активного взаимодействия государства и гражданского общества, в том числе в информационной составляющей противодействия коррупции.

Глава 3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Повышение эффективности общественного контроля

Коррупционное "поле" почти не уменьшается, и одна из коренных причин заключается в формальных действиях общественных институтов. Даже при наличии хорошего статуса их пассивность и бездействие налицо при отсутствии ориентации на реальный контроль в сферах деятельности.

Между тем общественный контроль является лишним превентивным и конструктивным средством искоренения коррупции. Вместо "ожидания" ее проявлений нужно анализировать действия и их социальные последствия, мотивы решений, динамику ситуаций коррупциогенного характера, предвидеть риски. Для этого есть правовые и организационные средства. Вопрос заключается в том, насколько разные слои общества - профессиональные, территориальные, комплексные - втянуты в антикоррупционную деятельность. И тогда будут достигнуты две цели каждого института - статусная и общегражданская, когда развитие личности связано с ее социализацией.

Мощным институтом гражданского общества является местное самоуправление. Его нельзя сводить к деятельности исполнительных органов, муниципальных служащих. Главное отличие данного института в непосредственном формировании населением и выполнении компетенции на основе активного участия граждан. [Статья 12](#) Конституции РФ, [Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#), другие федеральные законы и нормативно-правовые акты субъектов РФ позволяют демократической местной власти обеспечивать соблюдение законности и не допускать нарушений правопорядка.

Осуществляемый местным самоуправлением контроль в сфере противодействия коррупции использует такие формы, как публичные слушания, сельские сходы (собрания), публичные доклады и отчеты, гласность, средства доступности общения людей. Социальная среда, мотивы и действия людей становятся легкообозримыми. Коррупционные решения, поступки и действия - на виду местного сообщества.

Это очень заметно в тех сферах деятельности, где роль местных органов особенно велика, - образование, землепользование, строительство, бюджетные расходы и т.п. Здесь и встречается немало коррупционных проявлений типа корыстного сговора, незаконных сделок, мошенничества и т.п. Средства реагирования есть.

Ввиду важности правильного использования земельного фонда в земельной модели выделена [ст. 72](#) "Муниципальный и общественный земельный контроль". Установлено, что муниципальный земельный контроль над использованием земель на территории муниципального образования осуществляется

органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

Муниципальный земельный контроль над использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Установлено: общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами над соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренными [ст. 29](#) настоящего Кодекса, решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также над соблюдением требований использования и охраны земель.

И здесь местным органам надлежит быть активными в контроле над порядком отвода и использования земельных участков, не допускать проявлений корыстных мотивов при заключении земельных сделок, вносить предложения о применении мер ответственности.

Примечательно, что в Бюджетном кодексе есть раздел IX "Государственный и муниципальный финансовый контроль". Особо выделим [ст. 266](#) "Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований". Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований, осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Подчеркнем: формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований устанавливаются настоящим [Кодексом](#), иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Содержание [статьи](#) позволяет местной власти наблюдать за целевым расходованием бюджетных средств на соответствующей территории, не допускать случаев неправильного поведения работников в процессе использования бюджетных средств, остро реагировать на коррупционные решения и действия. Гласность и общественное мнение - помощники в этом деле.

Нормы есть, но реальных действий мало. И пока местное самоуправление ограничивает свою роль просьбами о получении средств и мало использует гражданский потенциал местных сообществ. А ведь на их глазах совершаются коррупционные действия. Граждане же ведут себя пассивно, полагаясь на реакцию властей.

Преодоление коррупции требует участия всех институтов гражданского общества. Осуществляемый ими общественный контроль охватывает зоны повышенного риска, сферы деятельности государственных и муниципальных органов, поведение должностных лиц. И важны не только активные действия по пресечению фактов коррупции, но прежде всего формирование нетерпимости к ним общественной среды. Активности граждан могут способствовать более четкие правовые статусы "народных институтов" и процедуры их деятельности. Нужно применять меры ответственности к чиновникам за игнорирование замечаний, предложений и публичных инициатив. Институт провел исследование проблемы <1>.

<1> См. подробнее: Стародубова О.Е. [Общественный контроль: правовая поддержка](#) // Журнал российского права. 2013. N 2. С. 130 - 136.

В этом плане интересны аналитические материалы Общественной палаты Российской Федерации. Так, в конце декабря 2012 г. члены Общественной палаты закончили работу над ежегодным Докладом об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и части институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики. Итоговая версия документа опубликована на официальном сайте Общественной палаты.

В механизме обратной связи полезны доклады о результатах деятельности федеральных органов исполнительной власти, по которым можно сделать следующие выводы:

а) отсутствует единообразный подход к оценке обращения как имеющего отношение к тематике коррупции - например, возникает вопрос, при каких условиях обращение, в котором указывается на затягивание должностным лицом принятия решения по заявлению гражданина, следует отнести к

обращениям о фактах коррупционных проявлений;

б) обращения по фактам коррупции занимают совершенно незначительное место в общем объеме поступающих обращений, при этом их незначительный объем не может свидетельствовать об отсутствии какой-либо коррупционной практики в силу заинтересованности обеих сторон в совершении коррупционной сделки; следовательно, анализ поступивших обращений не дает полноценной картины возможных коррупционных практик;

в) наличие обращений по фактам коррупционных проявлений, в том числе обращений государственных и муниципальных служащих, во многом зависит от уровня правовой защищенности лица, направившего обращение. До тех пор, пока не будет создан полноценный механизм, исключающий неправомерное воздействие на лицо, направившее обращение, гарантирующий ему соблюдение его прав и законных интересов, рассчитывать на инициативу и желание граждан сотрудничать с уполномоченными органами не приходится;

г) обращения граждан и организаций, в соответствии с п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. N 1065, не являются основанием для проведения проверки соблюдения государственными служащими установленных законодательством о противодействии коррупции ограничений, запретов и исполнения ими соответствующих обязанностей.

Оправдано предложение рассмотреть вопрос о целесообразности формирования особой правовой процедуры рассмотрения обращений граждан и организаций, содержащих информацию о фактах коррупционных проявлений в деятельности должностных лиц государственных и муниципальных органов, а также подведомственных им государственных и муниципальных учреждений и предприятий, предусматривающей:

обязательное информирование органов прокуратуры и иных правоохранительных органов о факте поступления обращения;

обязательное информирование вышестоящих органов (должностных лиц) о факте поступления обращения;

проведение по каждому обращению служебного расследования, результаты которого могут являться основанием для назначения служебной проверки в отношении конкретного должностного лица;

распространение института служебной проверки на должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и предприятий, а также иных коммерческих организаций, выполняющих публичные функции;

в случае признания обращения необоснованным, установления отсутствия оснований для применения мер ответственности материалы проверки и рассмотрения обращения в обязательном порядке направлять в органы прокуратуры и в вышестоящие органы (вышестоящему должностному лицу);

лицу, направившему обращение, содержащее информацию о фактах коррупционных проявлений, должна быть обеспечена надлежащая правовая защита от преследования со стороны тех должностных лиц, в отношении которых оно направило соответствующую информацию. Такое лицо при условии, что представленная информация не обладает признаками клеветы, должно иметь гарантии нормального продолжения своей профессиональной или служебной деятельности, не подвергаться дополнительным проверкам и т.п. Такие выводы Общественной палаты очень полезны.

В русле темы следует отметить и другие каналы общественного контроля, используемые на разных стадиях деятельности, разработки, принятия и реализации правовых актов. Речь идет о механизме мониторинга правоприменения, об общедоступных порталах оценки регулирующего воздействия, оказания услуг <1>, сайтах публичных органов, полезных памятках для граждан по вопросам борьбы с коррупцией <2>, об общественных советах при исполнительных органах, советах потребителей и др.

<1> Машина взяток не берет // Российская газета. 2012. 14 июня.

<2> Такова, например, "Памятка для граждан по противодействию коррупции", подготовленная прокуратурой Астраханской области в 2011 г.

Какие можно сделать выводы и рекомендации?

Во-первых, институты общества должны считать защиту ценностей - правовых и нравственных - и, соответственно, борьбу с коррупцией важнейшими задачами.

Во-вторых, общественным институтам необходимо преодолеть формализм в виде оргмероприятий и больше внимания уделять анализу деятельности органов, учреждений и организаций, социальной оценке решений и действий ее участников.

В-третьих, эффективность общественного контроля зависит от достижения конечных результатов, а именно от преодоления коррупционных действий и формирования правомерного поведения людей.

§ 2. Активизация антикоррупционной деятельности профессиональных объединений и бизнес-структур

Участие бизнес-сообщества в подготовке государственных решений является необходимым условием повышения эффективности государственного управления и усиления обратной связи государства и общества. В условиях масштабной модернизации, усиления инновационной составляющей экономики, межгосударственной интеграции, развития ГЧП востребованность как государством, так и бизнесом новых правовых механизмов сотрудничества возрастает.

Все более эффективным каналом взаимодействия становятся консультативные и совещательные органы при Президенте РФ, Правительстве РФ (включая Правительственную комиссию по проведению административной реформы, Комиссию Правительства РФ по законопроектной деятельности), а также общественные советы, экспертные советы при федеральных органах исполнительной власти. Представители бизнес-объединений также активно участвуют в работе экспертных советов обеих палат Федерального собрания, Счетной палаты РФ, Евразийской экономической комиссии и др.

Тем не менее требуется дальнейшее расширение легальных форм доступа бизнес-сообщества к процессу принятия государственных решений, которое нуждается в комплексном правовом обеспечении.

Наличие правовых процедур взаимодействия снижает потребность в сомнительных и незаконных контактах бизнеса с представителями государственных органов, способствует объективному учету общественных интересов. При этом необходимо создать условия для равного доступа к сфере публичных консультаций всем институтам гражданского общества, а также гарантировать прозрачность взаимодействия. Нормативные правовые акты должны определить условия и формы такого взаимодействия, закрепить обязанность по рассмотрению и учету предложений, поступающих от участников публичных консультаций. Положительным примером такого регулирования может служить процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, сфера применения которой расширяется в соответствии с решениями Правительства РФ.

Бизнес-структуры все чаще участвуют в противодействии коррупции консолидированными "игроками" - бизнес-союзами, которые накопили серьезный опыт продвижения предложений к программным документам, к законодательству, инициативам, основанным на общей заинтересованности бизнеса в развитии отечественной экономики. Государство подтвердило значимую роль объединений предпринимателей и работодателей, сделав обязательным их участие в процессе выработки целого ряда государственных решений.

Следует подчеркнуть важность стимулирования государством компаний и бизнес-союзов к реализации антикоррупционных программ, предусмотренных Антикоррупционной хартией российского бизнеса, которая была подписана ТПП РФ, РСПП, общественными организациями "Опора России" и "Деловая Россия". Сегодня эта работа начата "большой четверкой" бизнес-союзов, она предполагает соблюдение компаниями антикоррупционных требований, а также общественное подтверждение соответствия антикоррупционным стандартам корпоративного управления. Ведение бизнеса провозглашается прозрачным и открытым, снабженным контрольными и информационными процедурами, а также основанным на законности, честности и добросовестности. Вместе с тем необходимо указать, что апеллирование к международным нормам в преамбуле Хартии следует дополнить и провозглашением соблюдения российского законодательства (абзац 1 преамбулы).

Одним из ключевых направлений участия бизнес-сообщества в противодействии коррупции является правовой мониторинг в данной сфере. Организация и проведение правового мониторинга в сфере противодействия коррупции является задачей не только органов публичной власти, но и общественных объединений. Проведение правового мониторинга независимыми общественными экспертными организациями позволяет учитывать все разнообразие сложившейся правоприменительной практики. Расширение субъектов его осуществления идет за счет как научных, учебных, исследовательских организаций, так и профессиональных и предпринимательских объединений. Общий проект плана мониторинга правоприменения ежегодно разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации с учетом в том числе и предложений институтов гражданского общества ^{<1>}. Органы публичной власти при подготовке предложений по проекту плана мониторинга учитывают поступившие от институтов гражданского общества предложения.

<1> Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации".

Общественные объединения длительное время ведут мониторинг в сфере противодействия коррупции, прежде всего крупные бизнес-объединения, такие, как ТПП, РСПП, "Опора России", "Деловая Россия". Данные объединения традиционно относят к числу независимых экспертных организаций <1>.

<1> Подробнее об этом см.: Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / А.Н. Андрианов, В.Б. Болдырев, С.В. Бошко и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 21, 22, 50 - 51.

Заслуживает внимания создание бизнес-объединениями специальных структур, призванных повысить качество собственной мониторинговой деятельности в сфере противодействия коррупции. Например, с 2009 г. в РСПП сформирована система мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающая формирование позиции РСПП по наиболее значимым законодательным инициативам. В структуре РСПП функционирует Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Готовится ежегодный доклад о результатах мониторинга правоприменительной практики в приоритетных для РСПП сферах правового регулирования. Анализируются проблемы реализации антикоррупционных норм, причины их возникновения, что позволяет выдвигать предложения по устранению недостатков правового регулирования. Помимо результатов анкетирования, в рамках мониторинга анализируется информация, получаемая по запросам из органов государственной власти, а также по результатам обобщения судебной практики <1>. Региональные союзы промышленников и предпринимателей в постоянном режиме готовят обзоры об изменениях законодательства и правоприменительной практики (например, Волгоградская, Кемеровская, Ульяновская области и др.) <2>.

<1> См.: Отчетный доклад об основных направлениях и результатах деятельности РСПП в 2006 - 2009 гг. Часть 1. М., 2009. С. 14.

<2> www.rsppvo.ru/?source=200; www.ksr-rspp.ru/anti/rspp/1/_40_36.php;
www.ul-rspp.ru/iwskd.pl?action=show&page=news-2010.

Взаимодействие бизнес-объединений с органами публичной власти в сфере противодействия коррупции не ограничивается мониторингом. Большое значение имеет государственно-частное партнерство в противодействии коррупции, рейдерству, снижении административных барьеров, в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, осуществлении общественного контроля. Особенно важно обеспечение транспарентности и доступности информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и формируемых ими информационных ресурсах.

Бизнес-объединения активно участвуют в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Более двух десятков региональных и муниципальных торгово-промышленных палат получили аккредитацию Министерства юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов. Речь идет не только о крупных бизнес-объединениях, но и об отраслевых ассоциациях, структурах (например, Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья, Ассоциации международных автомобильных перевозчиков и др.).

Все более широко применяется публичная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Однако законодательство об институте экспертизы до конца не сформировано, оно развивается достаточно бессистемно применительно к отдельным направлениям экспертизы: антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), правовая экспертиза Общественной палаты РФ, экспертная оценка действующего законодательства на предмет выявления ограничений для предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Нередко органы власти привлекают сторонних экспертов по своему усмотрению, а процедуру рассмотрения заключений ограничивают соблюдением формальной стороны. Более того, участие в экспертизе часто ограничено недопустимыми барьерами, например порядок аккредитации независимых экспертов при Минюсте РФ при проведении антикоррупционной экспертизы, который нивелирует мнение бизнес-объединений на фоне позиции отдельных специалистов. В связи с этим можно подумать о пересмотре в Федеральном законе "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов" условий доступа к экспертной деятельности независимым лицам в виде аккредитации независимых экспертов.

На сегодняшний день интенсивность общественной антикоррупционной экспертизы, а также ее эффективность низки. Необходимо создавать условия своевременного публичного размещения проектов, чтобы заинтересованные эксперты могли включаться в совместную работу.

Все более актуальным становится принятие федерального закона о нормативных правовых актах, поскольку с его помощью можно не только определить признаки и виды различных актов, но и систематизировать требования к порядку их подготовки, рассмотрения и принятия, включая требования к проводимым экспертизам, установить общие нормативы публичного размещения проектов актов всеми органами власти, участвующими в нормотворческом процессе, не только в связи с антикоррупционной, но и с другими формами экспертизы.

В целом, говоря об экспертизе, необходимо законодательно исключить возможность дублирования одних и тех же вопросов при проведении разных видов экспертизы в отношении одного и того же проекта нормативного правового акта, когда, например, в ходе оценки регулирующего воздействия проводится исследование коррупционной составляющей. В этом случае антикоррупционная экспертиза просто становится избыточной. Важно также зафиксировать порядок разрешения вопроса о конкуренции экспертных заключений, установив, результаты каких независимых экспертиз - всех или некоторых - прилагаются к законопроекту и размещаются в Интернете вместе с проектом.

Высказанные выше и иные предложения целесообразно систематизировать и рассмотреть возможность их включения в закон о нормативных правовых актах.

Важным направлением деятельности объединений предпринимателей выступает содействие развитию законодательства в сфере бизнеса, в том числе снижению его коррупционности. В частности, "Опора России" периодически осуществляет мониторинг нарушений прав малого бизнеса и направляет обзоры и предложения в федеральные и региональные органы <1>. Ведущие бизнес-объединения проводят опросы по выявлению общественного мнения о коррупции, в том числе в конкретных сферах общественной жизни или отдельных сегментах российского общества.

<1> См.: [Правовые акты: антикоррупционный анализ](#): Научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева и др.; Отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010.

Важное направление активизации бизнес-структур и профессиональных объединений в противодействии коррупции - цивилизованное лоббирование интересов. Национальным [планом](#) по противодействию коррупции на 2012 - 2013 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. N 297, предусмотрено общественное обсуждение механизмов формирования института лоббизма в Российской Федерации с учетом международного опыта.

В современной России к лоббизму ошибочно относят любое влияние на властные органы для продвижения частных интересов. Такое влияние всегда воспринимается в негативном ключе как проявление коррупции. Хотя совместный поиск решений, обмен информацией, совместные консультации власти и бизнеса - объективная потребность устойчивого антикоррупционного развития.

В настоящее время отсутствует консолидированное понимание целей, объектов и способов регулирования лоббистской деятельности. Лишь отдельные аспекты лоббизма урегулированы в действующем законодательстве. В то же время принятие специального закона, который в современных условиях будет декларативным, не решит проблемы. Специальные законы о лоббизме действуют лишь в немногих странах. Важнее определить концепцию лоббизма и основные приоритеты исключения из него коррупционной составляющей.

Важно не допустить принятия специального закона о лоббизме в интересах посреднических организаций, создаваемых в лоббистских целях. Не отвергая возможности упорядочения коммерческой лоббистской деятельности, полагаем, что приоритетной целью регулирования должно стать не столько развитие коммерческого посредничества, сколько создание правовых механизмов продвижения консолидированной позиции гражданских институтов, включая бизнес-сообщество. Прозрачность действий таких посредников целесообразно контролировать, определив условия и порядок их взаимодействия с представителями власти, обеспечивая открытость этого процесса и фиксируя сведения о контактах с должностными лицами. Это можно обеспечить и внесением дополнений в действующие акты, учитывая специфику каждой сферы или отрасли. Следует также иметь в виду, что лоббизм относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в ряде регионов уже имеется многолетний

опыт такого регулирования. В этой связи необходимо предварительно оценить его полезность и практическую значимость.

В целом бизнес-объединениями сделан важный шаг по взаимодействию с органами публичной власти в сфере противодействия коррупции, прежде всего в части проведения антикоррупционного мониторинга, антикоррупционной экспертизы и совершенствования законодательства, социологических и иных исследований коррупции. Хотя дальнейшее совершенствование названных направлений и активизация новых остается актуальной задачей, что видно из содержания Антикоррупционной хартии. В частности, мониторинговые исследования осуществляются разными бизнес-структурами в соответствии с различными правилами и методиками, существуют различия в способах нормативного закрепления правового мониторинга и в подходах к определению его институциональной основы. Полагаем, что определенная унификация в этом вопросе была бы полезна.

Ситуация с антикоррупционной деятельностью профессиональных объединений складывается много хуже по сравнению с участием в борьбе с коррупцией бизнес-структур, что обусловлено и значительно меньшей общей социальной активностью данных объединений. Объективно возможности общественных профессиональных объединений меньше, чем возможности бизнес-объединений. Вместе с тем очевидно, что возможности профессиональных объединений, наделенных особым статусом, выше, чем стихийных или постоянных неформальных групп граждан, сформированных по интересам или принципу территориального проживания. Общественные объединения стремятся реализовать свои уставные цели не только посредством оказания прямых услуг, но также добиваясь необходимых правовых и управленческих решений. Общественные объединения организованы, имеют опыт, квалификацию, ресурсы, средства и могут более активно и конкретно выдвигать и реализовывать инициативы. Но эта возможность реализуется очень слабо.

В Конституции 1993 г. право общественных объединений на правотворческую инициативу не закреплено. Предложение о возвращении общественным объединениям статуса субъекта права законодательной инициативы вносилось и в литературе, и на парламентских слушаниях в Государственной Думе. Однако пока оно признается нецелесообразным по разным мотивам - и в силу сложности изменения Конституции, и в силу интенсивности внесения законопроектов.

Тем не менее ряд субъектов Российской Федерации закрепил нормы о наделении общественных объединений правом законодательной инициативы на региональном уровне (Белгородская область, Костромская область, Самарская область, Республика Алтай, Удмуртская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Хакасия, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Принимая во внимание социальную значимость рассматриваемого института гражданского общества, вносят предложения о федеральном законодательном урегулировании данного вопроса вплоть до принятия Федерального закона "О законодательной инициативе общественных организаций". Полагаем, что принятие Закона - не панацея, да и объективно нормативного материала на специальный акт недостаточно. Но усиление данного направления, преодоление в нем пробелов - насущная необходимость.

Следует обратить внимание, что в соответствии с Федеральным [законом](#) от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" профсоюзы и их объединения вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы. Но почему бы не трансформировать данную возможность в право законодательной инициативы? На региональном уровне профсоюзы обладают правом законодательной инициативы во многих субъектах Российской Федерации.

Профессиональные союзы, взаимодействуя с органами публичной власти, прежде всего с Министерством труда и социального развития России, соответствующими ведомствами субъектов Российской Федерации, могли бы вести мониторинг и даже контролировать соблюдение законодательства в области занятости населения, в том числе в русле борьбы с коррупцией. Целесообразна их активизация в части защиты от коррупционного воздействия социально-трудовых прав граждан. Профсоюзы могли бы шире принимать участие в разработке государственных программ занятости.

Профессиональные объединения призваны контролировать соблюдение антикоррупционного законодательства в определенной профессиональной сфере, чего пока не происходит. Их уставные цели - представлять и защищать от коррупционного воздействия профессиональные права граждан, с чем также наблюдаются проблемы. Важно их участие в разработке государственных программ развития соответствующей сферы профессиональной деятельности.

Для улучшения ситуации с профессиональными союзами и профессиональными объединениями

можно предложить те пути, по которым движутся бизнес-объединения, в частности разработку Антикоррупционной хартии, кодексов антикоррупционного поведения и программ противодействия коррупции, формирования структур, осуществляющих правовой мониторинг в сфере противодействия коррупции, а также участие в антикоррупционной экспертизе, общественном контроле и т.д.

Необходимо обратить внимание, что у бизнес-структур гораздо больше фактических возможностей как бороться с коррупцией, так и выступать участниками коррупционных действий, чем у иных объединений. Отсюда острая проблема противодействия коррупции в деятельности самих бизнес-структур. Не случайно во втором абзаце заключительных положений Антикоррупционной хартии российского бизнеса ее действие распространено не только на отношения бизнеса с властью, но и на отношения внутри бизнес-структур.

Понимание категории "коррупция" становится шире во всем мире. Расширяется круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Предпринимательские организации и объединения вовлекаются в систему противодействия коррупции не только как институт гражданского общества, помогающий государству избавиться от коррупции, но и в порядке "самоочищения". Ведь совершить коррупционное правонарушение может не только государственный или муниципальный служащий, но и работник частной компании. Юридические лица обязаны формировать систему внутреннего управления с учетом необходимости минимизации возможностей совершения коррупционных правонарушений со стороны их работников.

Глобализация международных экономических связей ведет к постепенному сближению международной и национальных систем противодействия коррупции. Этому способствует и то, что юридическое лицо может подпасть под действие антикоррупционного законодательства иностранного государства, если ведет бизнес за рубежом. Вступление России в ВТО, активизация международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности российских государственных и общественных структур актуализирует использование зарубежного опыта антикоррупционной деятельности.

Традиционно российская экономика была основана на государственной собственности и управлялась централизованно. Сегодня это не вполне так, но участие государства заметно и традиции сохраняются. Такая ситуация в ряде случаев оправдана, но делает противодействие коррупции основой эффективности экономики в целом. Коррупционное поведение бизнес-структур, иных объединений зачастую направлено не столько на обретение конкурентных преимуществ, сколько на сохранение возможности нормально функционировать.

Учитывая сложившуюся ситуацию, требуются именно совместные усилия государства и общества по борьбе с коррупцией, выстраивание системы взаимоотношений между органами публичной власти и общественными, в том числе предпринимательскими, объединениями, минимизирующей возможность коррупционных проявлений. Исходя из общности исторического прошлого и стоящих на сегодняшний день задач государств - членов Таможенного союза и участников ЕврАзЭС, представляется актуальным координация действий по противодействию коррупции. В частности, разрабатываемые программы должны предусматривать также и формы вовлечения и координации действий предпринимательских структур в противодействие коррупции.

Зарубежный опыт свидетельствует о необходимости согласованной активной позиции государственных органов и институтов гражданского общества, прежде всего бизнеса, в противодействии коррупции, их непрерывного сотрудничества в этом вопросе. Условиями такого сотрудничества выступают взаимная открытость органов власти и предпринимателей, обмен мнениями и позициями по спорным вопросам, совместное открытое публичное обсуждение проектов нормативных актов и иных значимых решений. Предварительное опубликование проектов нормативных актов, их обсуждение уже начинает входить в практику российских органов власти. Необходимо двигаться далее в целях минимизации коррупционных рисков ведения бизнеса в России, а также рисков применения санкций за рубежом в отношении российского бизнеса.

Необходима экстраполяция положений кодексов корпоративного управления (с учетом специфики соответствующего вида организации) как на предпринимательские организации, работающие в различных областях предпринимательской деятельности, например на организации ЖКХ, строительные организации, предприятия розничной торговли и т.п., так и на некоммерческие организации. Разработка таких кодексов может базироваться на Антикоррупционной хартии. Наличие же кодексов может учитываться, например, при распределении государственных заказов, при предоставлении кредитов, государственных гарантий и т.п. Кроме того, в целях минимизации рисков применения иностранных антикоррупционных санкций к российским компаниям предлагается разработка кодексов корпоративного управления (поведения) и для государственных корпораций, и для корпоративных организаций с долей государственного участия.

Высокий уровень прозрачности должен быть обеспечен при регулировании любых форм участия государства в экономической жизни.

Опыт государств Европы (Италии, Германии, Франции) свидетельствует, что привлечение работников к корпоративному управлению может рассматриваться как форма антикоррупционной деятельности бизнеса. Для России такой опыт мог бы быть полезным. Включение представителей работников в органы управления юридическим лицом способствует росту заинтересованности работников (оставить авторский вариант, иначе возникает двусмысленность) в конечном результате работы, увеличению информационной открытости и прозрачности юридического лица, а также препятствует злоупотреблениям со стороны органов управления юридического лица.

1. Объединения предпринимателей готовы и могут участвовать в противодействии коррупции. В России антикоррупционный потенциал предпринимательских объединений использован недостаточно, в частности потенциал торгово-промышленных палат (регионального и федерального уровней). В их руках целесообразно сосредоточить большие полномочия по сбору информации о бизнес-структурах, эффективности регулирования их деятельности, проблемам бизнеса. Профессиональные объединения необходимо стимулировать, чтобы уровень их активности хотя бы приближался к уровню активности бизнес-объединений.

2. Важно отметить, что наделение предпринимательских или профессиональных объединений дополнительными полномочиями продуктивно лишь при условии должной регламентации порядка их реализации, представления отчетности и порядка использования переданных средств. Иначе такое вовлечение общества в борьбу с коррупцией само превращается в коррупциогенный фактор. Учитывая опыт саморегулируемых организаций (СРО), государству продуктивнее не столько регулировать статус отдельных субъектов, сколько реализовывать принцип саморегулирования путем признания стандартов и правил, разработанных авторитетными в глазах профессионального сообщества объединениями. Причем такая деятельность должна быть прозрачной и освещаться не только в изданиях и интернет-ресурсах соответствующих объединений, но и в СМИ, о роли которых речь пойдет в следующем параграфе.

§ 3. Роль средств массовой информации

Как уже отмечалось выше, сегодня, когда коррупция приобрела столь угрожающий размах, проникнув во все сферы общественной жизни, а противодействие ей только законодательными мерами не приводит к желаемым результатам, именно антикоррупционная деятельность институтов гражданского общества выходит на первые позиции. И особое место здесь принадлежит средствам массовой информации, поскольку, имея возможность доступа к разнообразным источникам информации, они отражают широкий спектр сложившихся в обществе отношений. В том числе ищут, получают и распространяют информацию о фактах коррумпированности во всех сферах общественной жизни и тем самым являются наиболее эффективным контрольным инструментом общества.

В соответствии со [ст. 2](#) Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" <1> под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

<1> Российская газета. N 32. 1992.

Следует отметить, что вопросы о роли средств массовой информации в противодействии коррупции поднимались неоднократно на самом высоком уровне. Так, 10 марта 2011 года Общественная палата Российской Федерации провела слушания на тему "Роль средств массовой информации в противодействии коррупции", участники которых пришли к выводу, что средства массовой информации являются реальным инструментом в борьбе с коррупционными проявлениями. Такие же выводы были озвучены и по результатам заседания рабочей группы по формированию системы "Открытое правительство" 22 марта 2012 г.

Проведенные социологические исследования также показывают, что граждане России считают средства массовой информации важным инструментом борьбы с коррупцией. Так, проведенное в 2012 году Всероссийским центром изучения общественного мнения исследование показало, что наибольших успехов в борьбе с коррупцией, по мнению россиян, удалось достичь Президенту Российской Федерации. Причем

его действия в этой области все чаще признаются результативными. За 8 лет этот показатель вырос с 12 до 31%. Чаще стали отмечать и эффективность работы правоохранительных органов (с 12 до 17%), специальных комиссий (с 5 до 13%), Национального антикоррупционного комитета (с 3 до 9%). Однако одной из самых успешных в сфере борьбы с коррупцией признается деятельность средств массовой информации. Этот показатель по сравнению с 2004 годом вырос с 4 до 21%.

Примечательно, что россияне демонстрируют все большую готовность разоблачать коррупционеров. Доля тех, кто допускает для себя возможность сообщать о таких фактах, за восемь лет выросла с 56 до 61%. При этом россияне реже готовы информировать правоохранительные органы и чаще - средства массовой информации (с 6 до 15%) <1>.

<1> ВЦИОМ: важным инструментом борьбы с коррупцией стали СМИ // <http://www.vesti.ru/doc.html?id=975192> (от 04.12.2012).

Вместе с тем следует отметить, что при всей важности роли средств массовой информации в противодействии коррупции сложившаяся практика показывает, что вся их деятельность носит чисто разоблачительный характер применительно к тому или иному чиновнику, конкретному факту проявления коррупции. Нет системной политики в данной области, в силу чего средства массовой информации являются незначительным ресурсом для реализации действенной антикоррупционной политики. А они должны таким ресурсом становиться. В частности, средства массовой информации в области антикоррупционной деятельности могли бы:

- просвещать граждан и чиновников о возможных сферах и формах проявления коррупции, а также о вреде, который наносится обществу и государству коррупционными действиями, совершаемыми как чиновниками, так и обычными гражданами. Тем самым обществу будут открываться скрытые механизмы проявления коррупции, что будет лишать ее благоприятных условий и факторов успешного развития;
- предоставлять представителям органов государственной власти, бизнес-сообществ и гражданам площадку для публичного обсуждения проблем борьбы с коррупцией;
- освещать результаты социологических, юридических и других исследований;
- описывать положительный опыт противодействия коррупции в различных населенных пунктах нашей страны;
- освещать методы противодействия коррупции в зарубежных государствах;
- содействовать информационной реализации антикоррупционных программ и стратегий и др.

Представляется, что отсутствие обозначенной политики деятельности средств массовой информации в сфере противодействия коррупции объясняется тем обстоятельством, что большинство из них финансируется органами власти различного уровня. Как правило, публикации средств массовой информации о коррупции используются в конкурентной борьбе в бизнесе и политике, а потому зачастую являются заказными со стороны финансирующего органа. В этой связи особую важность приобретает развитие независимых средств массовой информации. И первый шаг в этом направлении уже сделан.

Указом Президента Российской Федерации от 17.04.2012 N 455 "Об общественном телевидении в Российской Федерации" <1> в целях оперативного, достоверного и всестороннего информирования граждан Российской Федерации о текущих событиях в области внутренней и внешней политики, культуры, образования, науки, духовной жизни и в других областях создан телеканал "Общественное телевидение России" в форме автономной некоммерческой организации (далее - Общественное телевидение).

<1> Российская газета. N 86. 2012.

В соответствии с Уставом организации <1> предметами ее деятельности являются распространение и продвижение идей гражданского общества, в том числе путем информирования российской аудитории о событиях в стране и за рубежом посредством осуществления телевизионного вещания. Общественное телевидение должно обеспечивать:

<1> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2012 г. N 1679-п // СЗ РФ. 2012. N 38. Ст. 5185.

- а) распространение и продвижение идей гражданского общества;
- б) оперативное, достоверное и всестороннее информирование граждан Российской Федерации о

текущих событиях в области внутренней и внешней политики, культуры, образования, науки, духовной жизни и других областях;

в) производство и распространение информационно-аналитической и иной аудиовизуальной продукции, соответствующей целям деятельности организации в рамках распространения телеканала;

г) удовлетворение общественных потребностей в деятельности, осуществляемой организацией;

д) содействие развитию свободы средств массовой информации, сохранению и распространению ценностей российской культуры.

Важно отметить, что вещание строится преимущественно в формате прямого эфира, что позволяет открыто и без цензуры обсуждать острые проблемы, в том числе связанные с противодействием коррупции.

Так, в сетке вещания Общественного телевидения России предусмотрен такой проект, как "Без предисловий", в рамках которого зрители ежедневно знакомятся с самыми яркими материалами средств массовой информации со всей страны и могут услышать мнение эксперта по обозначенным в материалах вопросам. Из проекта "В рамках дискуссии" можно узнать, как готовятся, обсуждаются и принимаются законопроекты непосредственно в коридорах власти. Следует отметить, что идея проекта была подсказана телезрителями, которые аргументировали ее тем, что обсуждение проблем должно проходить не только в рамках телестудии. А благодаря проекту "Делайте ТВ вместе с нами" сюжет любого телезрителя, равно как и предложенная им тема для эфира, может попасть в сетку вещания телеканала <1>.

<1> См. подробнее сайт Общественного телевидения России // <http://www.otr-online.ru/>.

Пока Общественное телевидение функционирует в качестве кабельного телеканала, но с переводом к 2015 году всего российского телевидения в цифровой режим все граждане России получат доступ к Общественному телевидению наряду с другими федеральными телеканалами. Полагаем, что создание обозначенного телеканала, распространяющего и продвигающего идеи гражданского общества, будет способствовать более эффективному противодействию коррупции.

Роль средств массовой информации в противодействии коррупции видится также и в том, что законодательством установлена обязанность для целого ряда органов государственной власти по мониторингу публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в том или ином органе.

Так, например, протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 15 сентября 2010 г. N 106 (раздел IX) одобрен Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти (далее - Типовой план) <1>. П. 3.7 раздела 3 Типового плана относит "мониторинг публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в федеральном органе исполнительной власти и организацию проверки таких фактов" к числу мероприятий, проведение которых необходимо для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества и гражданами, а также обеспечения доступности информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

<1> <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/>

На основании Типового плана федеральными органами исполнительной власти разработаны и приняты собственные планы противодействия коррупции. Так, в утвержденном [Плане](#) противодействия коррупции в Министерстве транспорта Российской Федерации <1> на Административный департамент Министерства возложена функция проведения на постоянной основе мониторинга публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в Минтрансе России и организации проверки таких фактов. Ожидаемый результат (согласно Плану) от проведения указанной деятельности должен выражаться в выявлении и принятии мер по устранению обнаруженных коррупционных нарушений.

<1> [Приказ](#) Министерства транспорта РФ от 21.10.2010 N 228.

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 22 октября 2010 года N 654 утвержден [План](#) противодействия коррупции в Министерстве культуры Российской Федерации, Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 22 октября 2010 года N 143 - План противодействия коррупции в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Аналогичные планы утверждены еще в целом ряде федеральных органов исполнительной власти. Все они

содержат положение о необходимости проведения мониторинга публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в соответствующем органе государственной власти.

Проведение федеральными органами исполнительной власти мониторинга продукции средств массовой информации (как одной из форм взаимодействия государства с гражданским обществом в целях борьбы с коррупционными проявлениями) будет способствовать совершенствованию механизмов противодействия коррупции в них и в конечном итоге повысит доверие общества к органам государственной власти.

Однако следует отметить, что на практике ситуация складывается таким образом, что раздел "Мониторинг СМИ", к примеру, содержится лишь на сайтах некоторых федеральных органов исполнительной власти. А содержащаяся там информация имеет общий характер. Неурегулированными остаются процедурные вопросы проведения указанного вида мониторинга, а также вопросы его методического обеспечения. И это при том, что заявления и (или) обвинения в коррупции в адрес различных чиновников (как правило, случаи взяточничества), публикации (репортажи) о нецелевом расходовании государственных средств и иных формах проявления коррупции встречаются практически ежедневно <1>.

<1> См., например: В Хабаровском крае федеральных чиновников обвинили в получении взяток // Российская газета. 24.02.2012; Крупному федеральному чиновнику предъявили обвинение в коррупции // Информационно-аналитический портал "АПИ" (<http://www.apiural.ru/news/incidents/67855/>); Нецелевое расходование бюджетных средств в РФ стало критическим // <http://www.bigness.ru/articles/2011-07-08/xgfcgfg/125870/>; Вынуть руку из госкармана // Российская газета. 04.04.2012.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, еще раз отметим, что для борьбы с коррупцией необходимы усилия всех слоев общества. Эти усилия должны быть направлены в первую очередь на устранение причин и условий возникновения коррупции. И здесь важная роль должна принадлежать средствам массовой информации, которые должны не только информировать население о конкретных случаях проявления коррупции, но и способствовать формированию антикоррупционного поведения в обществе.

§ 4. Деятельность специальных некоммерческих организаций

Деятельность некоммерческих организаций и отдельных граждан, направленная на противодействие коррупции, в современных условиях принимает более масштабные размеры. В основном она осуществляется посредством разработки и совершенствования существующих механизмов взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти, нормотворческой деятельности, а также путем оказания различной помощи гражданам в реализации их законных прав и в защите от преступных действий, в том числе и коррупционных, совершаемых должностными лицами органов исполнительной власти.

Реализация общественными объединениями деятельности посредством оказания помощи выражается в основном в подборке определенных инструкций, образцов заявлений, нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, а также путем создания "горячих линий". На первый взгляд может создаться впечатление, что такая деятельность дублирует деятельность органов местного самоуправления (принцип "одного окна"), однако здесь существуют различия: как правило, систематизация образцов документов, инструкций представлена в зависимости от "жизненной ситуации" и делает их поиск для рядового гражданина, не владеющего специальной терминологией, более успешным. Осуществление деятельности в такой форме ощутимо облегчает рядовым гражданам реализацию своих гражданских прав <1>.

<1> В частности, Фонд борьбы с коррупцией в данный момент реализует несколько проектов:

"РосПил" - общественный проект, направленный на контроль за расходованием бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных закупок; "РосЯма" - проект, направленный на помощь гражданам в реагировании на обстановку, связанную с дорожной деятельностью; "Росвыборы" - проект, направленный на оказание помощи гражданину в его желании стать членом участковой избирательной комиссии; "РосЖКХ" - проект, направленный на оказание помощи гражданам, сталкивающимся с произволом в сфере

ЖКХ, и др.

В общем массиве общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области противодействия коррупции, ограничиваются оказанием именно вышеуказанной помощи. Вместе с тем подборкой различных документов и руководств к действию в коррупционных ситуациях институты гражданского общества не ограничиваются, отдельные организации активно участвуют в проведении общественной экспертизы нормативных правовых актов, проводят исследования в области противодействия коррупции, а также формулируют программы и рекомендации по повышению эффективности антикоррупционной политики.

Так, Межрегиональной общественной организацией "Комитет по борьбе с коррупцией" была разработана Программа продвижения десятого принципа Глобального договора ООН в 2011 - 2015 гг. <1>, одной из целей которой является укрепление взаимодействия и организация постоянного сотрудничества между организациями-участниками, Сетями Глобального договора ООН, формирование эффективных партнерств бизнеса с государственными структурами, институтами гражданского общества, СМИ, академическими и иными организациями в решении проблемы снижения коррупции. В этой связи основными направлениями деятельности должны стать:

<1> [http://www.undp.ru/download.phtml?\\$1652](http://www.undp.ru/download.phtml?$1652)

1. Распространение и популяризация эффективных практик противодействия коррупции.
2. Формирование общественного неприятия коррупции во всем мире и пропаганда коллективных действий по ее сокращению.
3. Укрепление сотрудничества и доверия между бизнесом и обществом в сфере противодействия коррупции.
4. Укрепление взаимодействия Сетей Глобального договора, институтов гражданского общества, профессиональных организаций, СМИ в решении проблемы снижения коррупции в отдельных странах и на глобальном уровне.

Осуществление такой деятельности, по мнению разработчиков, позволит повысить качество и эффективность разработки и реализации национальных программ по сокращению уровня коррупции, а также рост общественной поддержки работы бизнес-сообщества, институтов гражданского общества и социально активных граждан по борьбе с коррупцией.

Наряду с этим Комитет по борьбе с коррупцией совместно с экспертами из России, Индии, Германии, Франции, США, Великобритании, ЮАР разработал Программу участия в продвижении Конвенции Объединенных Наций против коррупции в 2011 - 2020 годах (для общества и частного сектора) "Мир без коррупции" <1>. Соблюдение принципов <2> Программы в рамках деятельности по противодействию коррупции позволит сформировать общественное неприятие коррупции, укрепить доверие и поддержку обществом антикоррупционной деятельности органов исполнительной власти.

<1> <http://www.com-cor.ru/files/pdf/wwcj-u.pdf>

<2> Основопологающие принципы Программы:

1. Определенность. Программа должна четко определить те направления активности по постепенному практическому вытеснению из жизни человечества коррупции как формы общественных отношений, которые в течение периода ее действия будут стратегически наиболее важными и реализация которых позволит достичь наибольшего эффекта.
2. Позитивность. Элементы Программы должны носить отчетливо позитивный характер, быть направлены главным образом на содействие и поощрение всех разумных, честных и эффективных действий по сокращению коррупции, включая содействие всем формам поддержки реальных усилий властей различных стран по борьбе с коррупцией со стороны соответствующего общества и частного сектора, действующего на рынках этих стран.
3. Практичность. Программа должна определить общие рамки для разработки и реализации ее участниками таких проектов, которые практически повлияют на сокращение уровня коррупции в тех или иных странах и сферах жизнедеятельности. Она также должна создать эффективную основу для прямого и непосредственного участия организаций частного сектора в практической реализации таких проектов, что существенно повысит эффективность затрат компаний и корпораций на поддержку антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества, в том числе существенно уменьшит риски нецелевого

использования выделяемых фондов.

4. Привлекательность. Участие в реализации Программы должно приносить ее участникам не только моральное удовлетворение, но и практическую пользу. В частности, оно должно снижать для участвующих в Программе организаций частного сектора риски всех видов потерь от коррупции в результате осуществления превентивных (в том числе публичных) действий, препятствующих любому вовлечению их в коррупционные ситуации.

5. Гибкость. Каждый участник Программы должен иметь возможность свободно и самостоятельно или в партнерстве с любыми другими участниками разработать и реализовать в ее рамках те или иные локальные проекты по своему выбору - сообразно своим возможностям и интересам. При этом ничто в Программе не должно трактоваться как основание для возложения на ее участников обязанности совершать те или иные конкретные действия, определенные иными участниками.

6. Открытость. Программа должна быть открыта для присоединения и участия любых добросовестно, открыто и легально действующих организаций и людей доброй воли из всех стран мира, обозначивших свою заинтересованность в практическом противодействии коррупции, в тех пределах, которые установлены для такого присоединения и участия соответствующим национальным законодательством и общепринятыми нормами международного негосударственного сотрудничества".

Иной формой реализации гражданских инициатив специализированными общественными объединениями, в том числе и научного сообщества, является проведение различных антикоррупционных мероприятий, а также аналитических исследований. Это позволяет выявить существующие проблемы, возникающие при осуществлении антикоррупционной деятельности институтами гражданского общества.

В частности, представители АНО "Центр антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл-Р", деятельность которой направлена на формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан, институализации прозрачности, а также предотвращения коррупции через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов, выделяют следующие проблемы существующих механизмов взаимодействия государства и общества в сфере противодействия коррупции:

1. Работа должностных лиц органов исполнительной власти ведется исключительно с общественными организациями, которые утверждены или санкционированы самим государством. Например, на совещания в министерства и конференции, организуемые Правительством, организацию Transparency International не приглашают.

2. При назначении чиновников на ключевые должности как на федеральном, так и на региональном уровне отсутствует механизм проведения общественных консультаций при назначении.

3. [Статья 119](#) Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" наделяет Государственную Думу правом принятия решения о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Однако на деле Государственная Дума такое право не реализует.

4. Такие организации, как Общественная палата, общественные советы, неправильно называть общественными, т.к. члены таких организаций отбираются Управлением по кадрам Президента РФ, а их председателей Президент, относящийся скорее к исполнительной власти, а не к гражданскому обществу, назначает напрямую.

Подтверждением первой обозначенной проблемы является заявление Фонда свободы информации, Центра антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл - Россия" и Пиратской партии России о том, что Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации без обсуждения с заинтересованными представителями гражданского общества было принято решение о приостановлении присоединения России к "Партнерству по открытости государственного управления" (Open Government Partnership) в 2013 году. Несмотря на то что проектом Национального плана действий по присоединению Российской Федерации к международной инициативе "Партнерство по открытости государственного управления" на 2013 - 2014 гг. было предусмотрено достаточно тесное сотрудничество с институтами гражданского общества.

При определении приоритетных действий, направленных на противодействие коррупции, органы исполнительной власти и гражданское общество в первую очередь обязаны представлять интересы обычных граждан. В связи с этим целесообразно отметить, что одной из главных проблем здесь являются не только коррупционные действия должностных лиц органов исполнительной власти и местного

самоуправления, которые могут выражаться и в создании коррупционной ситуации, но и готовность граждан вступать в коррупционные взаимодействия. Это обусловливается и тем, что граждане не только могут считать такую ситуацию безысходной, но и попросту боятся наступления определенных последствий (например, гражданину могут поступать угрозы увольнения в случае его отказа от коррупционного взаимодействия). В связи с этим предложения о создании системы прав заявителей о коррупционных действиях представляются вполне обоснованными <1>.

<1> В частности, организованной Центром "ТИ-Р" и Открытым правительством рабочей встрече в НИУ ВШЭ в 2012 году, посвященной защите прав заявителей, был презентован проект концепции прав заявителей. По итогам работы заместитель директора Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования государственной гражданской службы Министерства труда и социальной защиты Дмитрий Баснак взял обязательства использовать материалы рабочей встречи при разработке законопроекта о правах заявителей.

Нормотворческая деятельность общественных объединений является еще одной активной формой реализации гражданских инициатив. Выражается это в основном в проведении независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке конкретных нормативных правовых актов по регулированию социально острых сфер общественной жизни.

Так, Фонд борьбы с коррупцией подготовил проект Федерального закона, вносящий изменение в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", направленный на установление предельной начальной (максимальной) цены автомобиля при размещении заказов на поставку товаров для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, а также при осуществлении закупок товаров отдельными видами юридических лиц. С момента регистрации инициативы (5 апреля 2013 г.) на интернет-ресурсе "Российская общественная инициатива" законопроект набрал 77 155 голосов из 100 000, необходимых для его рассмотрения. Вполне вероятно, что эта гражданская инициатива наберет необходимое число голосов для рассмотрения органом исполнительной власти.

Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", утверждены Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. N 183. Так, согласно Правилам, общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Гражданская инициатива размещается на интернет-ресурсе "Российская общественная инициатива" только после проведения по инициативе граждан предварительной экспертизы. Функции по проведению предварительной экспертизы общественной инициативы, принятию решения о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе в разделе для голосования или об отказе в ее размещении осуществляет уполномоченная некоммерческая организация <1>. Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку (для инициативы федерального уровня - не менее 100 тыс. голосов граждан; для регионального уровня - не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек - не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации); для муниципального уровня - не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования), направляется уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и/или об иных мерах по реализации данной инициативы. В состав экспертной рабочей группы федерального уровня, созданной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2013 г. N 601-р, вошли представители общественных объединений, члены комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также высшие должностные лица министерств Российской Федерации.

<1> Такой организацией является Фонд развития информационной демократии и гражданского общества.

Проведение независимых экспертиз нормативных правовых актов также реализует антикоррупционную деятельность общественных организаций. Так, в Федеральном законе от 20.07.2012 N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" отражены замечания, высказанные в заключении по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы законопроекта N 102766-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента", подготовленном экспертами АНО "Центр антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл-Р".

Подводя итоги, можно сделать однозначный вывод: некоммерческие общественные объединения активно реализуют свою деятельность в сфере противодействия коррупции. Вместе с тем необходимо отметить, что антикоррупционная деятельность некоммерческих организаций, ориентированных на противодействие коррупции, зачастую реализуется не в полном объеме. Это обусловливается недостаточной проработанностью законодательного регулирования антикоррупционной деятельности таких организаций.

§ 5. Активизация научного сообщества

В последнее время органами исполнительной власти ведется активная антикоррупционная политика (формирование и совершенствование нормативной правовой базы по противодействию коррупции; повышение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти; освещение в СМИ коррупционных преступлений, совершенных в том числе чиновниками). Тем не менее общественность до настоящего времени остается неудовлетворенной деятельностью должностных лиц органов исполнительной власти в этой сфере. В этой связи деятельность институтов гражданского общества, в том числе и антикоррупционная, является предметом научных исследований <1>. Одними из основных направлений научных исследований в рассматриваемой сфере можно назвать:

<1> Научные исследования в данной области проводят ведущие научно-исследовательские организации - Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Научно-исследовательский институт противодействия коррупции Института экономики, управления и права и др.

- вопросы реализации гражданских инициатив;
- формы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества;
- роль гражданского общества в противодействии коррупции <1>.

<1> При подготовке данного параграфа использованы в том числе материалы проблемных семинаров, проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2012 - 2013 гг. в рамках исследования темы "Государство и гражданское общество".

Проводимые научные исследования позволили выявить некоторые проблемы антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества.

1. Содержание гражданских инициатив.

Реализация гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции обусловлена множеством проблемных моментов. Так, одним из главных можно обозначить неоднозначное толкование самого понятия "гражданская инициатива". Действующие нормативные правовые акты хотя и оперируют терминами "инициатива граждан", "общественная инициатива", "народная законодательная инициатива" и т.п., но не раскрывают их содержания. Однако активизация гражданского общества в настоящее время, скорее всего, позволит законодателям устранить эти пробелы. Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 04.03.2013 N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", общественные инициативы - это предложения граждан Российской Федерации по вопросам

социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления.

Иной проблемой реализации гражданских инициатив является разбросанность правовых норм, регулирующих такие инициативы, а также сужение круга лиц, имеющих право на реализацию гражданских инициатив. В частности, [Закон](#) г. Москвы от 11.12.2002 N 64 "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве" наделяет правом на реализацию законодательной инициативы только жителей города Москвы - граждан Российской Федерации, имеющих место жительства в городе Москве независимо от сроков проживания, места рождения и национальности и обладающих избирательным правом. Вместе с тем вышеупомянутый [Указ](#) N 183 не содержит норм, указывающих на обязательный территориальный признак граждан, направляющих инициативу. В соответствии с Указом N 183 отказ в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе возможен при наличии следующих оснований:

а) общественная инициатива противоречит [Конституции](#) Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан;

б) общественная инициатива противоречит [статье 6](#) Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации";

в) общественная инициатива не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы.

Достаточно спорным является вопрос о делении гражданских инициатив на коллективные инициативы и индивидуальные. Существует точка зрения, что гражданские инициативы могут быть только коллективными, т.к. гражданская инициатива исходит от общественных организаций, от гражданского общества в целом, сводя гражданские инициативы к законотворческим. Вместе с этим возникает вопрос: почему проект нормативного правового акта не может быть разработан индивидуально? Гражданину с активной гражданской позицией, обладающему достаточными профессиональными навыками, вполне под силу осуществлять такую деятельность.

Такого рода научные споры <1>, возникающие при определении гражданских инициатив, в целом усложняют задачу исследования деятельности в сфере противодействия коррупции в масштабах как государства, так и исследования проблем антикоррупционной деятельности гражданского общества.

<1> Дискуссия проблемных семинаров, проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 20 и 27 мая 2013 г.

2. Механизмы взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти при реализации антикоррупционной политики государства также являются предметом исследований и представляются недостаточно разработанными, несмотря на принятие решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (пункт 2 раздела 1 Протокола N 34 от 25.09.2012) [Концепции](#) взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года.

Согласно положениям указанной [Концепции](#), взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества строится на таких принципах, как:

- обеспечение органами государственной власти, органами местного самоуправления соблюдения прав и законных интересов институтов гражданского общества;
- невмешательство органов государственной власти и местного самоуправления в деятельность институтов гражданского общества;
- взаимная ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества за выполнение принятых на себя обязательств;
- равенство прав институтов гражданского общества на государственную поддержку;
- гласность и прозрачность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рамках законодательства Российской Федерации, в том числе в части использования и расходования бюджетных средств;
- научное обеспечение и методическое сопровождение реализации основных направлений взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции др.

Совместная деятельность органов исполнительной власти и гражданского общества будет способствовать наибольшей эффективности мер противодействия коррупции в сложившейся политической

ситуации. Так, в качестве обеспечения согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции Концепцией предлагается разработать предложения по созданию в Российской Федерации института лоббизма и его законодательному регулированию, в частности определить понятие "лоббистская деятельность", а также пределы ее применения, круг субъектов, наделенных правом лоббирования, эффективные механизмы лоббирования групповых интересов предпринимателей, последствия введения института лоббизма и др.). Действительно, рассмотрение института лоббизма как одного из средств борьбы с коррупцией обуславливает определение его правового статуса <1>.

<1> Следует отметить, что в Российской Федерации уже предпринимались попытки легализовать институт лоббизма. Так, в 1997 году депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым был внесен на рассмотрение Государственной Думы [проект](#) Федерального закона N 97801795-2 "О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". Однако в 2004 году данный законопроект по решению Совета ГД ФС РФ был снят с рассмотрения (Протокол N 21, п. 37).

Вместе с тем формирование института лоббистской деятельности в России достаточно спорно. Лоббизм можно "охарактеризовать как специализированную процедуру продвижения интересов коммерческих и некоммерческих организаций в деятельности органов власти, определяющую статус уполномоченных должностных лиц и профессиональных посредников между властью и обществом: лоббистов и лоббистских фирм" <1>. Таким образом, прослеживается непосредственное влияние на государственный аппарат со стороны бизнес-структур, причем такое влияние может быть направлено на решение узкого круга вопросов в интересах отдельных групп компаний.

<1> Васильева С.В. [Правовой институт лоббизма в России](#): оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 1. С. 136 - 148.

Сам характер лоббистской деятельности позволяет высказывать точку зрения, согласно которой "лоббирование" и "коррупция" - понятия практически тождественные и в этой связи принятие закона о лоббизме будет являться легализацией коррупции. Нахождение баланса интересов общества и государства при осуществлении лоббистской деятельности является в этом случае главной задачей. Эффективность лоббистской деятельности, ее демократическое начало будут реализованы, если законодательный механизм регулирования позволит решить следующие задачи:

1. Создание механизмов политико-административного и общественного контроля над процессами взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества.
2. Пресечение коррупции.
3. Обеспечение гласности и открытости власти.
4. Ограничение непропорционального влияния отдельных групп интересов на публичную власть.
5. Увеличение круга субъектов выработки и осуществления государственной политики.
6. Демократизация государственной власти <1>.

<1> Гриб В.В. [Формы и методы лоббистской деятельности](#) в Общественной палате России // Юрист. 2010. N 4.

Высказывается также и другая причина непринятия данного акта - специфические особенности лоббистской деятельности в Российской Федерации, а именно:

При принятии решений не учитывается общественное мнение.

1. В отдельных случаях личные связи стоят над законностью.
2. Во многих странах действует трехуровневая система лоббирования, тогда как в Российской Федерации двухуровневая - лоббист напрямую контактирует с должностным лицом государственного органа.
3. Характеризуя механизмы взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти при реализации антикоррупционной политики, следует отметить, что на сегодняшний день российское законодательство содержит отдельные нормы, которые позволяют гражданам и юридическим лицам донести свою позицию по тем или иным вопросам до органов государственной власти и даже влиять

на правотворческий процесс. Так, законодательно предусмотрены такие механизмы лоббирования гражданами своих интересов, как всенародное обсуждение <1>, публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов <2>, публичные слушания <3>, публичные консультации <4>, проведение антикоррупционной экспертизы <5>.

<1> [Пункт 6 ст. 119](#) Регламента Государственной Думы: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 13 апреля 2012 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 7. Ст. 801.

<2> [Пункт 4 ст. 9](#) Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании" (в ред. от 6 декабря 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<3> [Статья 28](#) Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 года N 190-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 16.

<4> [Приказ](#) Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 года N 398 "Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 43.

<5> [Статья 5](#) Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (в ред. от 21 ноября 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 29. Ст. 3609.

Дальнейшее развитие указанных механизмов, совершенствование их правового регулирования будут способствовать, на наш взгляд, взаимопониманию и взаимодействию власти и общества исходя из динамики интересов гражданского общества.

3. Общественный контроль. Осуществление общественного контроля деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления позиционируется гражданским обществом как одно из приоритетных мер противодействия коррупции.

Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека опубликован [проект](#) Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". Так, согласно данному законопроекту, общественным контролем является деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности объектов общественного контроля, а также принятию не противоречащих законодательству Российской Федерации мер по защите общественных интересов.

[Проектом](#) Федерального закона предполагается закрепление таких форм общественного контроля, как:

- общественный мониторинг (форма общественного контроля, представляющая собой постоянное, систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля над соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля);

- общественные слушания (публичное, открытое мероприятие с участием представителей институтов гражданского общества, общественных объединений и граждан для обсуждения, проводимое путем обсуждения одного или нескольких вопросов общественной жизни с целью выработки решений и рекомендаций по обеспечению общественных интересов);

- общественные обсуждения (форма общественного контроля, представляющая собой организованное свободное высказывание субъектами гражданского контроля своих мнений и предложений относительно вопросов и проблем, затрагивающих общественные интересы);

- общественная экспертиза (форма общественного контроля, представляющая собой исследование, анализ и оценку документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам и связанная с использованием субъектами общественного контроля соответствующих специальных знаний и (или) опыта);

- общественная проверка (форма общественного контроля, представляющая собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля в целях определения ее соответствия общественным интересам);

- общественное расследование (форма общественного контроля, представляющая собой деятельность субъектов общественного контроля по сбору, фиксированию и документированию сведений о

произошедших или предполагаемых нарушениях общественных интересов).

Также в целях обеспечения публичности и открытости общественного контроля предполагается создание автоматизированной информационной системы, реализующей в сети Интернет информационные процессы при осуществлении общественного контроля - Электронного ресурсного центра общественного контроля (ЭРЦОК).

Действующее законодательство, регулирующее общественные экспертизы и общественные слушания как формы реализации гражданских инициатив в области противодействия коррупции, представляется не вполне эффективным. Так, в сфере охраны окружающей среды одной из ключевых проблем реализации гражданских инициатив посредством проведения общественной экологической экспертизы и участия в общественных слушаниях, проводимых в рамках оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, является наличие в законодательстве терминологической неопределенности относительно таких понятий, как "общественность", "заинтересованная общественность", "экологически значимые решения".

В этой связи при внедрении института общественного контроля как формы реализации антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества необходимо учитывать исследования, проводимые в целях выявления проблем механизмов антикоррупционной деятельности не только институтом гражданского общества, но и государства в целом.

Способом обеспечения согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции также является проведение с участием представителей соответствующих правозащитных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления семинаров, круглых столов и иных мероприятий, направленных на повышение уровня правовой грамотности граждан и правомерное решение возникающих перед ними проблем, связанных с изменением порядка реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий.

4. Так, проводимый Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Евразийский антикоррупционный форум позволил разработать проект Рекомендаций в области финансовых механизмов противодействия коррупции, согласно которым в целях устранения проблем правового регулирования, имеющих потенциальный коррупционный риск в финансовой сфере и требующих научно-практического исследования, выработки новых правовых подходов и предложений по их решению, целесообразно <1>:

<1> Проект Рекомендаций второго Евразийского антикоррупционного форума "Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения", состоявшегося 4 июня 2013 г. в Москве. Подробнее об итогах проведения второго Евразийского антикоррупционного форума см.: Журнал российского права. 2013. N 9.

- разработать единую правовую терминологию и четкое доктринальное наполнение правового понятия эффективности расходов бюджета;
- закрепить четкие и единые критерии эффективности использования бюджетных средств;
- систематизировать организационно-правовые меры, направленные на обеспечение эффективности и результативности расходов бюджета;
- установить дополнительные требования к осуществлению резидентами операций по счетам (вкладам) в банках за рубежом и обеспечить возможность доступа к этой информации уполномоченному органу валютного контроля;
- создать информационный межведомственный банк данных по обмену информацией в финансовой сфере.

Проведение подобных мероприятий позволяет не только выявить существующие пробелы в национальном законодательстве, но и имплементировать наиболее успешные механизмы антикоррупционной деятельности, применяемые в странах дальнего зарубежья и странах постсоветского пространства.

Глава 4. КОРРУПЦИЯ В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

§ 1. Социологические опросы

Противодействие коррупции на протяжении последних лет является одним из приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации. Борьба с коррупцией осуществляется различными способами: правовыми, посредством принятия нормативных правовых актов и методических рекомендаций по преодолению коррупции в России; организационным путем, например проведения контроля над расходами/доходами государственных служащих и членов их семей. Результаты такой деятельности отражены в газетах, на телевидении, в сети Интернет. Вместе с тем изучение общего мнения населения страны об эффективности работы властей в сфере противодействия коррупции, выделение сфер государственного управления, наиболее подверженных коррупционным рискам, не обходятся без социологических исследований.

Социологические исследования в области противодействия коррупции проводятся различными субъектами, основными из которых являются независимые общественные организации. При этом во многих случаях работа по изучению общественного мнения проводится во взаимодействии с органами исполнительной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации.

Так, во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 14 марта 2010 г. N Пр-670 Минэкономразвития России совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение" во втором полугодии 2010 года провели масштабное социологическое исследование по изучению состояния бытовой коррупции в Российской Федерации <1>. В целях проведения мониторинга и оценки масштабов коррупции исследователями выделены следующие характеристики (индикаторы) коррупции: **коррупционный охват** (доля респондентов, хотя бы раз в жизни попадавших в коррупционную ситуацию); **риск попадания в коррупционную ситуацию** (шанс попадания в коррупционную ситуацию при произвольном контакте с представителями государства); **готовность давать взятку** (шанс, что респондент даст взятку при попадании в коррупционную ситуацию); **интенсивность коррупции** (оценка среднего числа взяток за год среди граждан, дающих взятки); **средний размер взятки** (среди дающих взятки); **среднегодовой рынок коррупции** (оценка суммы взяток, передаваемых взяткодателями взяткополучателям на рынке бытовой коррупции в течение года) (см. таблицу 1).

<1> Приведенные ниже данные и таблицы получены в ходе социологического исследования Минэкономразвития России и Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение" // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/doc/>.

Таблица 1

Показатели индикаторов коррупции, полученные
в ходе исследований 2001, 2005 и 2010 гг.

Характеристика	2001 г.	2005 г.	2010 г.
Коррупционный охват, %	50	55	51
Риск коррупции, %	26	35	29
Готовность давать взятки, %	75	53	47
Интенсивность коррупции	1,19	0,882	0,761
Средний размер взятки, руб.	1817	2780	5285
Средний нормированный размер взятки, %	121	92	93
Среднегодовой коррупционный взнос, руб.	2162	2452	4022
Объем рынка бытовой коррупции, млн. руб.	84 750	129 003	164 221
Нормированный объем рынка бытовой коррупции, %	0,95	0,60	0,42

Формулировка "Мне было известно заранее, что здесь без взятки не обойтись" была выявлена как доминирующая причина дачи взятки, причем уровень в процентном сравнении 2001 и 2010 годов снизился - с 57% до 49%.

Однако возросло число ситуаций, когда представитель власти "вынудил" дать взятку (см. таблицу 2).

Таблица 2

Отдельные причины, по которым респонденты дали взятки,
попав в коррупционную ситуацию, по данным Всероссийских
репрезентативных опросов 2001, 2005 и 2010 гг.
(проценты вычислены от числа респондентов, давших взятку)

Варианты ответов	Доли респондентов, %		
	2001	2005	2010
1. Чиновник заставил (намекнул, создал для этого ситуацию)	17	25	29
2. Мне было известно заранее, что здесь без взятки не обойтись	57	54	49
3. Чиновник не настаивал на взятке, но я решил(-а), что так надежнее	20	18	18

Наряду с названными причинами дачи взяток в докладе приведены основания, по которым население не преступает закон в этой сфере. В качестве положительной тенденции отмечено увеличение числа респондентов, которые принципиально отказываются от дачи взятки. Финансовые затруднения населения также являются одной, хотя и не положительной, причиной отказа от дачи взятки. Показатели по указанному основанию за период исследования мало изменились - в 2001 году 26% от числа респондентов, не давших взятку, указали эту причину; в 2005 - 23%; 24% в 2010 г. Уверенность в положительном исходе ситуации без дачи взятки высказали 26% в 2010 г. и 29% респондентов в 2005 г.

Вместе с этим участникам опроса было предложено оценить изменение ситуаций, связанных с коррупционными действиями в определенных сферах деятельности (образование, медицина; трудовые, жилищные и земельные отношения и др.). Большинство из опрошенных отметили, что ситуация не изменилась - это касается всех предложенных исследователями коррупционных ситуаций. Улучшение ситуации, по мнению респондентов, наметилось при оформлении и перерасчете пенсий и социальных выплат, призыве на военную службу. Достаточно высоки показатели увеличения коррупционных ситуаций в сфере образования как высшего (поступление, перевод и учеба), так и дошкольного, а также бесплатной медицинской помощи (см. таблицу 3).

Таблица 3

Доли суждений респондентов об изменениях в коррупционной
ситуации за последние два года (% от всех опрошенных)

	Мнения о переменах в уровне коррупции			
	стало больше	ситуация не изменилась	стало меньше	затрудняюсь ответить
Вузы: поступление, перевод, учеба	21	43	7	29
Ситуация с автоинспекцией	21	45	7	27
Бесплатная медицинская помощь	21	49	10	20
Дошкольные учреждения	17	44	8	30
Получение работы, продвижение по службе	15	45	7	33
Услуги ЖКХ: ремонт, эксплуатация жилья	15	48	7	30
Средняя школа	15	46	8	30
Жилплощадь: получение, оформление, приватизация	13	45	7	35
Земельный участок: приобретение, оформление	12	44	7	37
Призыв на военную службу	14	41	10	36
Обращение в милицию	12	45	8	34

Регистрация сделок с недвижимостью	10	45	7	38
Обращение в суд	9	43	8	39
Регистрация, получение паспорта и т.д.	9	44	10	37
Оформление, перерасчет пенсий	6	42	11	42
Оформление, перерасчет социальных выплат	6	42	11	41

Наряду с перечисленными выше вопросами участникам опроса было предложено оценить интенсивность действий, направленных на борьбу с коррупцией, а также эффективность мер, предпринимаемых органами исполнительной власти соответствующих регионов. Большинство респондентов отметили, что органы исполнительной власти мало предпринимают усилий по противодействию коррупции (40%), 19% указали, что власти не предпринимают никаких действий, 9% - что делают много, и только 4% полагают, что органы исполнительной власти используют все возможности по преодолению коррупции. Наряду с этим 42% опрошенных признали принимаемые антикоррупционные меры безуспешными и только 12% назвали их успешными.

Аналогичное социологическое исследование по выявлению показателей результатов борьбы с коррупцией было проведено в 2012 году Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) <1>. Положительные результаты антикоррупционных мер в период с 2005 г. по 2012 г. отметило наименьшее количество респондентов (от 3% до 7%), большинство опрошенных утверждают, что реальные результаты по противодействию коррупции отсутствуют и ситуация в этой сфере не изменяется (от 44% до 38%). Присутствует также положительная динамика снижения числа респондентов, имеющих мнение о росте коррупции. Так, в период с 2005 г. по 2012 г. число указанных респондентов (с 21% уменьшилось до 13%).

<1> <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113434>

По мнению населения страны, наиболее эффективной является работа непосредственно Президента Российской Федерации. Число респондентов, так полагающих, увеличивается с каждым годом (в 2004 году - 12%, в 2006 - 21%, в 2012 - 31%). Деятельность же специально созданных комиссий при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации не столь результативна - в 2012 году об эффективности деятельности таких комиссий заявили 13% опрошенных. Уровень утверждающих, что успехов в борьбе с коррупцией не достигает никто, снизился (2004 год - 52%, 2012 - 29%). Положительным фактом является увеличение числа респондентов, считающих деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией эффективной, - 17% в 2012 году, тогда как в 2006 году было 12%.

Несмотря на то что население России активно участвует в подобного рода социологических исследованиях, выделяет сферы деятельности, наиболее пораженные коррупцией, все же большинство респондентов на вопрос "Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь?" ответили: "Никого" (25% в 2012 г.); 20% опрошенных заявили, что проинформировали бы правоохранительные органы, 15% отметили, что осведомили бы о коррупционных действиях СМИ, 9% - правозащитные и иные общественные организации.

Наряду с проведением социологических опросов, направленных на выявление всех сфер, подверженных коррупции, также проводятся социологические исследования, направленные на изучение общественного мнения об уровне коррупции непосредственно в органах исполнительной власти. Так, в целях повышения позитивного мнения общественности о деятельности органов внутренних дел (Приказ МВД России от 30.12.2007 N 1246 "О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе исполнения вневедомственных источников социологической информации") Всероссийским научно-исследовательским институтом Министерства внутренних дел Российской Федерации (ФГКУ "ВНИИ МВД России") опубликован комплексный анализ результатов работ по изучению общественного мнения, проведенного ВЦИОМ в 2012 году по заказу МВД России <1>.

<1>

<http://vnii-mvd.ru/files/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%>

D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D0%BC%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%-D0%B5_2012%20%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%202.pdf

Взяточничество в органах внутренних дел как причину неэффективной работы полиции отметило наибольшее количество респондентов, принимавших участие в социологических опросах. Коррупция занимает эту "лидирующую" позицию на протяжении всех четырех лет проведения исследований. Вместе с этим в 2012 году коррупцию как причину неэффективной работы полиции отметили 15% опрошенных, тогда как в 2011 году показатели достигли 49%.

Подавляющее число опрошенных считают, что приоритетными направлениями деятельности МВД России в целях укрепления безопасности граждан и повышения эффективности работы органов внутренних дел должны стать повышение качества отбора сотрудников в органы внутренних дел и борьба с коррупцией в рядах действующих сотрудников. Наряду с этим среди первоочередных действий присутствуют такие, как повышение квалификации; профессиональная подготовка сотрудников органов внутренних дел; содействие повышению юридической грамотности и развитию правовой культуры населения.

Исследование, проведенное ФГКУ "ВНИИ МВД России" и ВЦИОМ, представляет особый интерес в связи с привлечением в качестве респондентов не только рядового населения, но и действующих полицейских, а также полицейских, окончивших службу.

Примечательным является то, что, несмотря на такую "трехуровневую разбивку" респондентов, показатели, касающиеся первоочередных действий Министерства внутренних дел Российской Федерации, необходимых для повышения эффективности работы органов внутренних дел и укрепления безопасности граждан, в целом совпадают. Вместе с тем, согласно данным, представленным ФГКУ "ВНИИ МВД России", борьба с взяточничеством, по мнению действующих сотрудников внутренних дел, является хоть и не самым, но все же наиболее стержневым направлением деятельности МВД России <1>.

<1> Так, при вопросе "Что, на Ваш взгляд, должно в первую очередь сделать Министерство внутренних дел (МВД) для укрепления безопасности граждан и повышения эффективности работы органов внутренних дел? Какие задачи Вы назвали бы главными, важнейшими?" 40% (наивысший показатель в % среди остальных направлений деятельности) опрошенных действующих полицейских указали борьбу с коррупцией, тогда как население в целом и бывшие полицейские это направление деятельности поставили на второе место.

Наряду с социологическими исследованиями в области противодействия коррупции и оценке эффективности деятельности органов власти в этой области в масштабе страны социологические исследования по выявлению общественного мнения проводятся также на уровне субъектов Российской Федерации (краев, областей и т.д.) и муниципальных образований.

В 2011 году по заказу Департамента информационной работы Кировской области Маркетинговая компания "ДИСКУРС" в рамках областной целевой программы "О противодействии коррупции в Кировской области" на 2010 - 2012 годы провела социологическое исследование для оценки уровня коррупции, выявления норм в законодательстве, способствующих совершению коррупционных правонарушений, выявления коррупционных сфер деятельности на территории Кировской области <1>. Результатами данного исследования стали оценка уровня доверия и информационной прозрачности органов государственной власти и местного самоуправления Кировской области; определение доли граждан и организаций, сталкивавшихся с проявлениями коррупции; выявление уровня коррумпированности государственной власти и местного самоуправления.

<1> http://www.kirovreg.ru/power/korrup/k_2011.pdf

По данным социологического исследования, подавляющее большинство жителей Кировской области утверждают, что им никогда не приходилось вознаграждать, оказывать услугу или дарить подарок должностному лицу (51,5%), 3,1% респондентов указали, что довольно часто приходится совершать такие действия; крайне редко либо иногда вознаграждали, оказывали услугу или дарили подарок должностному лицу 44,6% опрошенных.

Также не вполне позитивным является факт, что при наступлении той или иной ситуации 74,2% респондентов потенциально готовы к даче взятки или оказанию какой-либо услуги должностному лицу и только 25,8% при любых обстоятельствах не вступают в коррупционное взаимодействие.

Респонденты, вступавшие в коррупционные взаимодействия (47,7%), указали, что основной сферой, в которой им пришлось сталкиваться с подобными ситуациями, является здравоохранение (53,3%). Опрошенные упоминали также такие сферы, как образование (35,2%), деятельность правоохранительных органов (34,4%), коммунальные услуги (8,3%), судебные органы (7,4%), социальное обеспечение (6,5%). Однако в предложенном исследователями перечне сфер деятельности для оценки уровня коррупции по пятибалльной шкале жители Кировской области наиболее коррумпированной признали сферу деятельности правоохранительных органов (полиция, ГИБДД, прокуратура) - 45,9%; 25,4% участников опроса назвали Правительство Кировской области; что коррупция в сфере здравоохранения присутствует, считают 22% респондентов; в том, что в сфере культуры и спорта коррупция практически отсутствует, уверены 57,6%.

В качестве главной причины коррупции в стране в целом жители Кировской области отметили "чувство безнаказанности" - 69,6%; на втором месте - несовершенство законодательства (28,9%); 15% опрошенных указали, что причиной коррупции является российский менталитет; низкие зарплаты в государственных органах и широкое распространение родственных связей являются причинами коррупции по мнению 18,3% и 19,9% респондентов соответственно.

В качестве преобладающей меры борьбы с коррупцией, по данным социологических исследований, респондентами отмечена необходимость ужесточения санкций за коррупционные действия (20%); 7,5% опрошенных предложили конфискацию имущества; бесполезность принятия каких-либо мер для преодоления коррупции отметили 5% участвующих в исследовании жителей (рисунок 1).

Рис. 1. Меры по борьбе с коррупцией



В рамках выполнения государственного контракта ООО "Ресурс-Консалт" в 2012 году проведены работы по социологическому исследованию "Оценка эффективности государственной политики в сфере безопасности и противодействия коррупции в Красноярском крае" <1>. Исследователи поставили перед собой такие задачи, как выявление и анализ оценки населением уровня состояния коррупции в Красноярском крае в 2012 году; оценка факторов, способствующих распространению коррупции, и факторов, способствующих противодействию коррупции; выявление и анализ оценки населением эффективности мероприятий государственной политики по противодействию коррупции в Красноярском

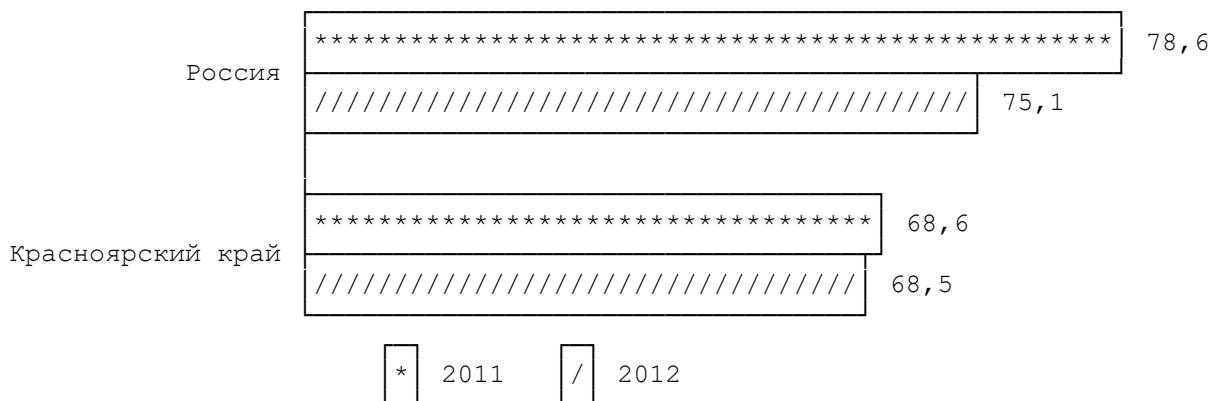
крае в 2012 году; оценка населением эффективности мер по устранению условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

<1> http://www.krskstate.ru/dat/bin/art/10950_korupciy_otcet_2012.pdf

Данные, полученные в ходе социологических исследований, показывают, что жители Красноярского края уровень коррупции считают высоким, однако непосредственно в своем регионе оценивают ниже, чем в России в целом: 75,1% - в России и 68,5% - в крае. Также при сравнении этих показателей за 2011 и 2012 годы небольшая положительная динамика выявлена в уровне состояния коррупции в России, уровень же в Красноярском крае, по мнению опрошенных, изменился только на 0,1% (см. рисунок 2).

Рис. 2. Сравнение показателей за 2011 и 2012 гг.
суждений о высоком уровне коррупции

Доля респондентов, считающих, что уровень
коррупции "в целом высокий", сравнение результатов
2011 - 2012 годов, %



Наименее коррумпированными, по суждениям респондентов, являются учреждения социального обеспечения (29,1%), коррупцию в Правительстве Красноярского края и Законодательном Собрании края отметили 36,7% и 35,5% соответственно; высшие учебные заведения, по представлениям населения, более всех поражены коррупцией (72,2%). Также достаточно высокий уровень коррупции отмечен респондентами в органах по земельным ресурсам и землеустройству, полиции, прокуратуре, органах юстиции, детских дошкольных учреждениях.

Более половины опрошенных (52,2%) считают, что органы власти в Красноярском крае предпринимают мало действий, необходимых для преодоления коррупции, 18,3% отметили, что органы власти "ничего не делают", и только 5,2% считают, что делают все возможное. Вместе с этим меры, предпринимаемые органами власти Красноярского края, признаются скорее неэффективными (46%), нежели эффективными (13,9%) <1>. Однако по сравнению с 2010 годом в 2012 году число респондентов, считающих, что меры по борьбе с коррупцией "очень эффективны", увеличилось на 2,1%.

<1> Об эффективности мер, предпринимаемых органами власти, исследователями были опрошены респонденты, которые считают, что власти предпринимают действия, направленные на противодействие коррупции.

В рамках реализации ведомственной целевой программы "Повышение эффективности мер по противодействию коррупции в органах государственной власти Мурманской области на 2012 - 2014 годы", утвержденной Приказом Министерства юстиции Мурманской области от 28.09.2011 N 127, аналитическим агентством "Имидж-Фактор" проведены социологические исследования в целях оценки эффективности реализации мероприятий по противодействию коррупции в органах государственной власти Мурманской области, а также формирования выводов об эффективности региональной антикоррупционной политики

<1>. Согласно полученным данным, только 1,4% респондентов считают, что коррупции в Мурманской области нет, 26,8% заявили, что она широко распространена, а почти 50% уверены, что коррупция в регионе скорее распространена, чем нет. В целом жители данного региона считают, что уровень коррупции является таким же, как и в других регионах Российской Федерации (44,6%), однако 4,3% опрошенных отметили, что уровень коррупции "выше, чем в других регионах Российской Федерации". При всем этом динамика уровня коррупции в оценках респондентов в период с 2010 по 2012 год представляется положительной. Так, в 2010 г. 8% респондентов отметили снижение коррупции в регионе, а в 2012 г. - 12,5%. Тем не менее подавляющее большинство респондентов изменения уровня коррупции не наблюдают (рисунок 3).

<1>

<http://ak.gov-murman.ru/userfiles/file/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.pdf>

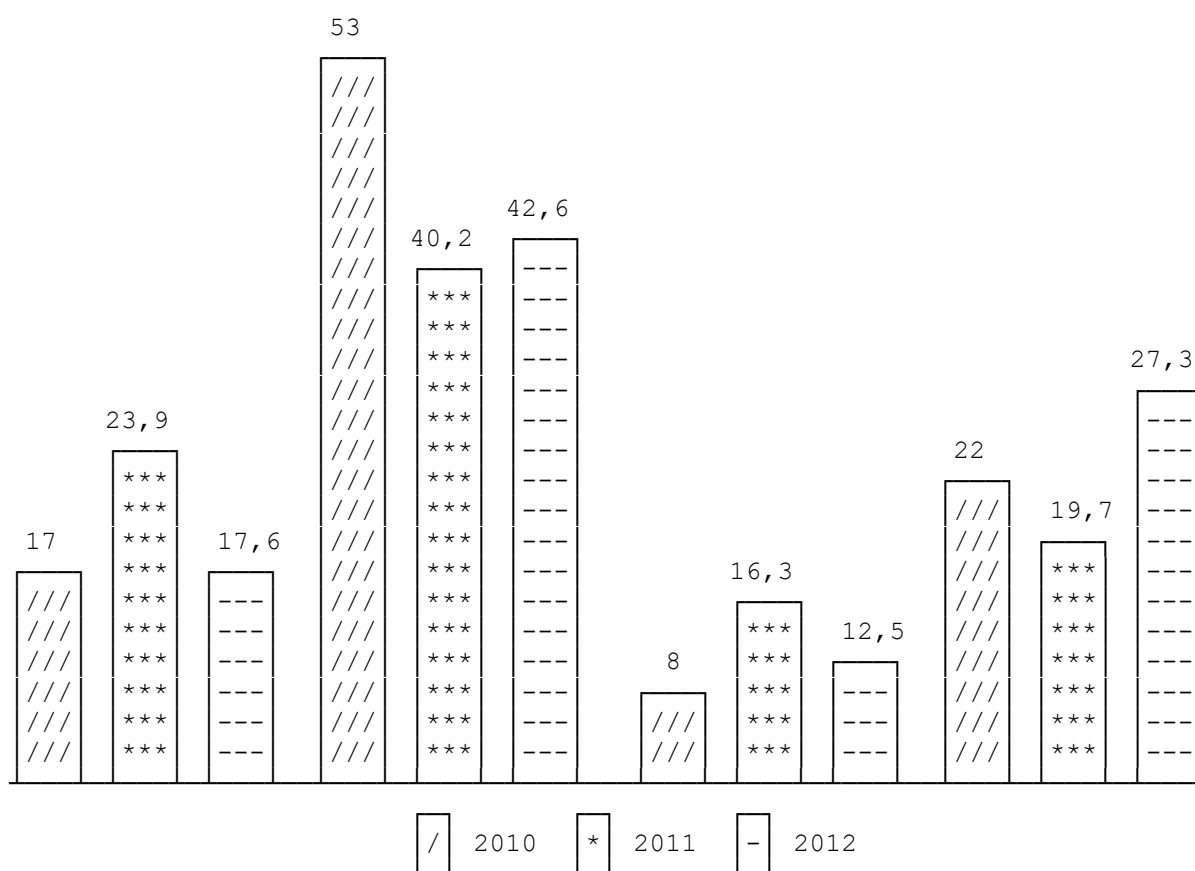


Рис. 3. Динамика уровня коррупции
в Мурманской области в субъективных оценках
респондентов в период с 2010 по 2012 гг.

Одной из главных причин коррупции в Мурманской области респонденты назвали личные качества чиновников (жадность, аморальность, безответственность) - 48,1%. Нечеткость и противоречивость законов отметили 40,3%. Об отсутствии контроля над работой чиновников и о плохой работе правоохранительных органов, а также слабой судебной системе сказали 36,7 и 27,7% опрошенных соответственно. Также достаточно высоко оценены такие причины, как:

- юридическая и правовая безграмотность населения;
- гуманность наказания чиновников за коррупционные преступления;
- бюрократизм, необходимость получения множества согласований и разрешений.

Социологические исследования в Мурманской области показали, что в сфере здравоохранения (медицинские учреждения) сильнее всего ощущается коррупционное давление (56,7%), ГИБДД также занимает высокое положение - 29,8%, значительное число респондентов отметили "риск коррупции" в образовательных (10,6%) и детских дошкольных учреждениях (6,7%). Неутешительным остается факт, что большинство населения региона (85,9%) в ситуации, вынуждающей дать взятку, совершили такое действие.

Мероприятия по борьбе с коррупцией, проводимые правительством Мурманской области, по мнению населения, в целом являются не вполне эффективными. Так, 15,7% респондентов считают мероприятия абсолютно неэффективными, 25,8% признали эффективность ниже среднего уровня, 31,6% отметили среднюю эффективность. Также большинство респондентов (56,6%) утверждают, что власти Мурманской области пытаются бороться с коррупцией, но без серьезных усилий, а 3,3% указали, что власть не только не борется, но и способствует коррупции.

Мерой, которая в наибольшей степени будет препятствовать развитию коррупции в Мурманской области, по мнению жителей региона, является ужесточение наказания за коррупцию (71,9%). Наряду с этим, согласно социологическому исследованию, усиление контроля над действиями чиновников, проведение регулярных проверок их работы, упрощение процедуры получения услуг, создание электронного правительства и многофункциональных центров, а также сокращение численности чиновников будут максимально способствовать снижению развития коррупции.

Социологические исследования в области противодействия коррупции, оценки населением предпринимаемых мер органами власти как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации проводятся в настоящее время в достаточно большом объеме <1>, а в отдельных регионах - на постоянной основе <2> и требуют более детального рассмотрения. Анализ приведенных выше исследований позволяет сделать следующие выводы:

<1> См. например: Информация о результатах изучения в 2012 году мнения населения о состоянии и эффективности противодействия коррупции на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры //

http://www.corruption.admhmao.ru/wps/wcm/connect/Web+Content/hmaodepartments/corr/soc_issledovaniya/e2a3ae56-0617-4ff9-9a98-f23367506129?presentationtemplate=Web+Content%2Fpt_print; Сводный отчет о результатах участия государственных органов Ульяновской области в проведении единой государственной политики в области противодействия коррупции в 2012 году //

http://www.anticorruptul.ru/atfiles/otchet_2012.pdf; Россияне о борьбе с коррупцией, независимости депутатов и новых законопроектах о недвижимости и счетах парламентариев //

<http://www.levada.ru/03-04-2013/rossiyane-o-borbe-s-korrupsiiei-nezavisimosti-deputatov-i-novykh-zakonoproekta-kh-o-nedviz>; Уровень коррупции и влияние бюрократии на жизнь страны не уменьшаются //

<http://www.levada.ru/05-03-2013/uroven-korrupsiiei-i-vliyanie-byurokratii-na-zhizn-strany-ne-umenshayutsya>; "Громкие коррупционные скандалы: борьба с нарушением закона или сведение счетов?" //

<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113407>.

<2> Например, на официальном портале Республики Татарстан начиная с 2007 года публикуются сводные отчеты о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республики Татарстан за каждый предшествующий год // <http://tatarstan.ru/anticorruption/reports.htm>.

1. Большинство опрошенных считают, что уровень коррупции как в стране, так и в отдельных регионах достаточно высок и ситуация в данной области меняется слабо.

2. Мероприятия, направленные на противодействия коррупции, слишком малы, а эффективность от предпринятых мер невысока.

3. Наиболее коррумпированными сферами деятельности являются здравоохранение, правоохранительные органы, образование.

4. Причинами коррупции наряду с иными являются личностные качества чиновников и несовершенство нормативных правовых актов.

5. Ужесточение и неотвратимость санкций за нарушение законодательства в данной области, а также усиление контроля над деятельностью должностных лиц представляются, по мнению общественности, наиболее действенными мерами по пресечению развития коррупции в стране, а также ее преодолению.

6. В этой связи представляется целесообразным проведение более "узконаправленных" социологических исследований: непосредственно в отдельных сферах деятельности, а не всероссийских или региональных, с привлечением к данным исследованиям действующих и бывших сотрудников в

определенной области. Проведение подобных социологических исследований на постоянной основе несомненно будет способствовать совершенствованию антикоррупционной нормативной правовой базы, а также формированию положительной оценки населением деятельности органов исполнительной власти в этой сфере.

§ 2. Новые технологии обеспечения обратной связи в сфере противодействия коррупции

Коррупция выступает социальным явлением, характерным для самых разных сфер общественной жизни. Социальной базой успешной борьбы с коррупцией является вовлечение в этот процесс граждан, их групп и объединений. В ежегодном [Послании](#) Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2009 г. подчеркивалось: "...чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества" <1>. Потенциал гражданского общества России в вопросе преодоления коррупции необходимо использовать активнее и полнее.

<1> [Послание](#) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября.

Коррупция как социальное явление характеризуется многофакторным содержанием. Ее истоки лежат в системе сложившихся ценностей, ментальности, ориентиров общества, в том числе ложных. С одной стороны, российское общество негативно относится к коррупции. С другой - ее непобедимость кажется ему неизбежной и непреодолимой. Социологические исследования, проведенные по проблеме коррупции в России и мерам по противодействию ей, свидетельствуют, что большинство респондентов (около 70%) не верят в возможность получения ощутимых результатов в борьбе с коррупцией, оценивают коррупционированность ветвей власти как высокую (51%) или очень высокую (36%), а антикоррупционное законодательство - как слабое (41%) или малоэффективное (22%) <1>. Поэтому многие приспосабливаются к сложившимся или якобы сложившимся коррупционным "правилам" жизнедеятельности общества.

<1> Барьер от коррупции. Концепция обеспечения собственной безопасности очистит милицию от взяточников и преступников // Российская газета. N 146. 2009. 7 августа.

Нельзя недооценивать научный прогресс как фактор реализации эффективной модели противодействия коррупции. В юридической науке к частному случаю научного прогресса, обеспечивающего обратную связь государства и гражданского общества, относится правовой мониторинг. В рассматриваемой сфере он реализуется как систематическое отслеживание уровня коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов, определение динамики данного уровня. Осуществлением мониторинга занимаются не только органы публичной власти, но и общественные институты. Ведь без формирования полноценного института общественного контроля и участия представителей гражданского общества в антикоррупционных механизмах едва ли можно эффективно бороться с коррупцией. Потому Российское государство и общество должны совместно формировать правовой механизм борьбы с коррупцией. Нормативная база для этого в целом создана, но реализация нормативных положений, направленных на противодействие коррупции, далека от совершенства.

В Федеральном [законе](#) "О противодействии коррупции" в перечне мер по профилактике коррупции закреплены такие меры, как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, развитие институтов общественного контроля над соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции обозначено создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества. Пока данный антикоррупционный механизм во многом декларативен. Для улучшения ситуации требуется, с одной стороны, повышение уровня правовой культуры у граждан и государственных служащих, с другой - совершенствование качества правотворчества и реализации норм права.

Таким образом, одним из ключевых условий противодействия коррупции в России выступает участие в данном процессе представителей гражданского общества, основа которого - обратная связь государства с

гражданским обществом.

При всей широте возможностей участия гражданского общества в противодействии коррупции, предоставляемых российским законодательством, нельзя не отметить их декларативность и неконкретность, равно как и неопределенность форм и механизмов их реализации. Особенно остро стоит вопрос обеспечения обратной связи с государством при реализации гражданских антикоррупционных инициатив.

В настоящее время расчет на то, что сама практика взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества определит механизмы прямой и обратной связи в порядке самоорганизации, не оправдался. При этом полная свобода антикоррупционной общественной деятельности может порождать деструктивные проявления, политическую спекуляцию на теме борьбы с коррупцией. В итоге мы наблюдаем либо пассивность общества в борьбе с коррупцией, либо неконструктивную критику государства и его институтов. Недостаточная четкость приоритетов и форм государственной политики по привлечению институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией, отсутствие согласованного обеспечения обратной связи в этом вопросе снижает эффективность совместного противодействия коррупции. Субъектом, определяющим формы взаимодействия гражданского общества и государства, их повседневной согласованной работы, очевидно, является государство.

Важным аспектом эффективного обеспечения антикоррупционной политики выступает определение институтов гражданского общества, заинтересованных в продуктивном взаимодействии с государством в противодействии коррупции. Критерии определения антикоррупционных возможностей институтов гражданского общества выработать едва ли можно. Исключение составляют те случаи, когда уставные задачи общественной структуры предполагают профилактику коррупции. Например, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации реализует функции научно-методического обеспечения противодействия коррупции. В целом же речь идет о широком содержании деятельности гражданского общества по противодействию коррупции, учитывая социально-экономические, духовно-культурные, политические, религиозные, профессиональные, идеологические и иные факторы. Нередко общество участвует в антикоррупционной деятельности только тогда, когда сталкивается с проявлениями коррупции в ходе своей работы, когда нарушаются права конкретного гражданина, группы, института.

Согласимся с мнением, что приемлемые и более реальные механизмы общественно-государственного взаимодействия раскрываются не столько через участие (оно исходит из законодательно определенных оснований и характерно, например, для Общественной палаты РФ), сколько через привлечение самых разных институтов гражданского общества в проводимую государством антикоррупционную политику. В данном случае критериями привлечения может выступать заинтересованность во взаимодействии, основанная на использовании органом государственной власти компетентности и возможностей (экспертных, мониторинговых, методических) институтов гражданского общества, определяемых сферой его деятельности. Эффективность такого взаимодействия будет определяться способностью того или иного института гражданского общества осуществлять мониторинг законодательства и правоприменения в соответствующей сфере правоотношений, а органа государственной власти - воспринимать и учитывать результаты такого мониторинга. Кроме того, к таким критериям относят необходимость во взаимодействии, обусловленную целями восстановления нарушенных прав и интересов представителей гражданского общества, в том числе и отдельных индивидуумов <1>.

<1> Астанин В.В. [Об эффективности взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции](#) // Административное и муниципальное право. 2011. N 4 // СПС "КонсультантПлюс".

Несмотря на имеющиеся методологические сложности, можно выделить основных участников механизма взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. Прежде всего назовем общественные организации (ассоциации, объединения, фонды, союзы). Данные структуры во взаимодействии с органами власти могут осуществлять разработку и реализацию антикоррупционных программ; обеспечивать общественный контроль над разработкой законопроектов; проводить совместные мероприятия, направленные на выработку рекомендаций по борьбе с коррупцией; заниматься пропагандой, направленной на борьбу с коррупцией; проводить антикоррупционные исследования (правовые, социологические, экономические и др.).

Профессиональные объединения призваны контролировать соблюдение антикоррупционного законодательства в определенной профессиональной сфере, представлять и защищать от коррупционного воздействия профессиональные и трудовые права граждан, а также участвовать в разработке государственных программ развития соответствующей сферы профессиональной деятельности.

Взаимодействие органов общественной самодеятельности с органами публичной власти должно быть направлено на решение социальных проблем по месту жительства, учебы, работы граждан.

Бизнес-сообщество выступает самым активным участником антикоррупционной деятельности, но и само подвержено коррупции. Как элемент гражданского общества, оно осуществляет деятельность по противодействию коррупции путем участия в обсуждениях и экспертизах проектов нормативных правовых актов посредством предоставления соответствующих инициатив, ведения антикоррупционного мониторинга, а также совершенствуя систему корпоративного управления, избавляясь от коррупционных проявлений.

Особой формой обратной связи государства и гражданского общества в борьбе с коррупцией является рассмотрение в органах государственной власти, муниципальных образованиях обращений граждан, их групп и объединений, содержащих определенную информацию о коррупции. Данный механизм был рассмотрен в предыдущем [параграфе](#) в рамках гражданских антикоррупционных инициатив.

Существенную роль в борьбе с коррупцией должностных лиц может сыграть создание системы общественного мониторинга реализации действующего законодательства (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), способствующего получению объективной информации о реальных проблемах действия того или иного закона.

Гражданское общество и государство - важнейшие составляющие в борьбе с коррупционными проявлениями, каждое из этих социальных явлений достаточно самостоятельно. Общество и государство одинаково заинтересованы в противодействии коррупционным проявлениям, которые чужды как государству, так и обществу. Уроки и ошибки отечественных и зарубежных государственных реформ подтверждают исключительную важность теории и методологии взаимодействия государства и общества в деле противодействия коррупции.

Общим недостатком правового развития современной России является отсутствие внятной социально-правовой стратегии такого развития с соответствующей практической ориентацией. Целый ряд правовых принципов, закрепленных в [Конституции](#) Российской Федерации, отчасти утрачивает свое управленческое значение.

Далее перейдем к рассмотрению конкретных форм взаимодействия государства и общества в сфере противодействия коррупции и проблем обратной связи в нем.

Распространенными механизмами взаимодействия гражданского общества с органами публичной власти в сфере противодействия коррупции являются антикоррупционная общественная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, а также общественные слушания, связанные с проблемами коррупции. В них участвует широкий круг общественных институтов, которые не только осуществляют общественный контроль над деятельностью властных органов, но и взаимосвязаны с ними в антикоррупционной работе.

Посредством осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов определяется качество не только соответствующих актов и проектов, но и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по их подготовке, что заложено в [ст. 5](#) Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". Разумеется, отношение граждан к экспертизе должно быть ответственным, а привлекаться к ее осуществлению должны специалисты.

В целом общественные институты выявляют значительное число фактов коррупции. Вместе с тем органы публичной власти, в том числе и те, которые уполномочены принимать меры к пресечению коррупционных действий и привлечению виновных к ответственности, не всегда должным образом реагируют на общественную информацию. Необходимо выстраивание "дороги с двусторонним движением" в данном вопросе, чтобы представляемая обществом информация о проявлениях коррупции оценивалась и использовалась органами власти, а результаты сообщались обществу.

Эффективность взаимодействия СМИ с государством выражается не столько в освещении фактов коррупции, сколько в оглашении результатов предотвращения и пресечения таких фактов, привлечении виновных к ответственности. Это же способствует пропаганде антикоррупционного поведения. Заслуживают поддержки предложения о разработке Антикоррупционной хартии СМИ, в чем-то аналогичной Антикоррупционной хартии бизнеса, которая обязывала бы обеспечивать информационное пространство

для антикоррупционного воспитания и информирования о результатах борьбы с коррупцией.

Не только СМИ, но и политические партии, общественные организации, профессиональные объединения могли бы шире участвовать в осуществлении общественного контроля в части достоверности и полноты сведений, представляемых государственными служащими и их ближайшими родственниками о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Сегодня такая практика существует относительно депутатов Государственной Думы, но могла бы распространиться шире при заинтересованности в этом государства.

Общественный контроль в настоящее время слабо задействован в борьбе с коррупцией, не обеспечен доступ населения к информации, а также его участие в информационно-контрольной деятельности. Необходимо обеспечение обязательности доведения государственными органами до всеобщего сведения результатов принятого решения по гражданским антикоррупционным инициативам. И здесь уместно использование официальных специализированных электронных интернет-ресурсов не только для опубликования такой информации, но и для модерирования ее обсуждения.

Критические замечания общественности о коррумпированности современного Российского государства и его институтов фокусируются в изданиях и интернет-ресурсах несистемной оппозиции, нередко имеют неконструктивный и провокационный характер. Они могут содержать огульные и бездоказательные обвинения государственных институтов в коррупции при том, что в отношении некоторых авторов таких замечаний возбуждены уголовные дела по коррупционным преступлениям. Соответствующие материалы создают в обществе ощущение безысходности, непреодолимости коррупции без широких противоправных насильственных действий. Вместе с тем именно в ходе таких действий и совершается множество преступлений.

Вот некоторые заголовки материалов сайта "РосПил": "Лексусы" в Екатеринбурге для "столичных чиновников" и "евродепутатов", "Поставка TOYOTA Land Cruiser для нужд Федеральной службы безопасности Российской Федерации", "Лексусы" за 20 миллионов для администрации Ногинского района". Эффективность и добросовестность работы органов публичной власти определяется отнюдь не маркой автомобиля, закрепленного за соответствующим органом.

Еще один громкий заголовок: "Мы заставили государство работать, хотя и со скрипом". При том что на этом же сайте указано, что, например, количество жалоб (обращений) в ФАС равно 178 и из них признано обоснованными 129. Реагирование со стороны органа государственной власти на обращения граждан с такими показателями необходимо признать достаточно хорошим. Тем более что все обращения априори не могут быть обоснованными. Тем не менее создатели сайта негодуют: по их мнению, государство именно "заставляют" работать и делает это оно всегда "со скрипом".

Общий стиль замечаний всегда уничижительный, моральные оценки априори негативные. Еще один характерный пример. Статья под названием "Мелкие, но самые отвратительные жулики". Таково же и содержание: "РосПил" выявляет, обжалует и периодически отменяет кучу коррупционных госзакупок на всякие огромные миллионы и миллиарды, но есть некоторые закупки, совсем мелкие и ничтожные в общем объеме пятитриллионного госзаказа, которые бесят сильнее, чем украденный мост". Речь идет о злоупотреблениях в обеспечении детей-сирот, возможно, справедливо, но попутно все госзакупки объявляются коррупционными.

В результате таких публикаций ответственность за коррупционные нарушения граждане возлагают не на конкретного чиновника, а на систему органов власти. Такое отношение граждан устойчиво и не меняется в течение длительного времени. Они не верят в последовательность действий властей в сфере борьбы с коррупцией. Так, по данным Левада-Центра, за три года (2007 - 2010) с 67% до 72% возросло число граждан, полагающих, что дела о коррупции во власти возбуждаются только в тех случаях, когда ведется борьба "за кресло" или проводится показательная кампания по борьбе с коррупцией. Соответственно уменьшилось число тех, кто считает, что такие дела возбуждаются всякий раз, когда становится известно о подобных злоупотреблениях <1>. Конечно, у скепсиса есть и реальные основания. Но такие показатели отчасти стали результатом не критических информационных "вбросов" о коррупции как системообразующем факторе российского чиновничества.

<1> Левада-Центр. Экспресс-информация от 01.07.2010.

В свою очередь официальные источники, в том числе информационные ресурсы органов публичной власти, не содержат разделов, где граждане могли бы высказывать свои замечания, открыто обсуждать их с другими представителями общества и представителями органов публичной власти, прежде всего

соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления. Соответствующая практика должна быть отлажена в ближайшей перспективе, иначе такие площадки для обсуждения будут создаваться и использоваться антигосударственными силами, нередко финансируемыми из непрозрачных российских и зарубежных источников.

Целесообразно шире использовать механизмы координации деятельности правоохранительных органов органами прокуратуры в соответствии с [Указом](#) Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567 в части приглашения на координационные совещания заинтересованных представителей общественных объединений, если последние располагают информацией о коррупционных проявлениях. Такое участие обеспечит не только взаимодействие государства и общества, но и должную обратную связь с общественными институтами, предоставившими информацию.

Необходимо отметить позитивный региональный опыт взаимодействия гражданского общества с государством. Так, в Республике Татарстан обратная связь обеспечена посредством включения представителей общественности в проводимые контролирующими государственными органами проверки, ежегодной организации журналистского конкурса "СМИ против коррупции", опросов граждан о распространенности, формах коррупции и наиболее пораженных ее сферах. В то же время некоторые регионы обеспечили такую обратную связь явно недостаточно. Антикоррупционные планы и программы скупы, несвоевременны и не имеют показателей оценки их эффективности, прежде всего со стороны общества, не предусматривают разнообразных форм участия институтов гражданского общества в их реализации. Полагаем, что такие документы должны строиться на взаимодействии гражданского общества и государства в противодействии коррупции, выстраивании устойчивой двусторонней связи между ними.

Интересен предлагаемый в литературе методологический инструментарий, который может широко использоваться для получения оценок эффективности взаимодействия гражданского общества и государства в противодействии коррупции. Он должен основываться на проведении конкретно-социологических исследований в форме опроса и анкетирования граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, средств массовой информации, цель которых - выяснение ряда вопросов. Их перечень не является постоянным, но в примерном содержании они должны выступать определенными индикаторами относительно:

- состояния действенности предусмотренных механизмов антикоррупционного взаимодействия;
- качества информационного обмена и обратной связи по различным аспектам профилактики коррупции;
- выявления проблем практики совместных мер предупреждения коррупционных правонарушений;
- определения практически востребованных форм участия общественности в противодействии коррупции <1>.

<1> Астанин В.В. [Об эффективности взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции](#) // Административное и муниципальное право. 2011. N 4 // СПС "КонсультантПлюс".

Нельзя недооценивать воспитание у населения негативного отношения к коррупции во всех ее проявлениях. Требуется государственная поддержка в формировании и деятельности общественных объединений, созданных в целях противодействия коррупции, проведение мероприятий, направленных на антикоррупционное образование и пропаганду <1>.

<1> Игнатенко В.В., Тирских М.Г., Хвалев С.А. Механизмы противодействия коррупции в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2009. N 2. С. 54.

Идея обеспечения непосредственного участия граждан в работе антикоррупционных комиссий заслуживает внимания. В литературе отмечается возможность проведения публичных слушаний в форме общественных или гражданских форумов, участия граждан в деятельности советов, создаваемых при органах власти <1>. Данная информационно-правовая технология общественного обсуждения в антикоррупционной сфере перспективна и значима.

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) М.А. Очеретиной "Понятие и типология института публичных слушаний" включена в

информационный банк согласно публикации - "Конституционное и муниципальное право", 2008, N 23.

<1> Очеретина М.А. Понятие и типология Института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2009. N 8. С. 466 - 476.

Согласимся, что в рамках обеспечения доступа граждан и их объединений к информации о противодействии коррупции в органах власти в последних должен проводиться анализ публикаций в СМИ, а также жалоб и обращений граждан с точки зрения наличия сведений о фактах коррупции. Необходимо активизировать создание "горячих линий" для сообщений о фактах коррупции. Для нормативного обеспечения проведения экспертизы жалоб и обращений граждан должны быть разработаны соответствующие административные регламенты, включающие необходимость направления обращений заявителей, в том числе в уполномоченные органы и комиссии с участием общественности. Федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить информирование граждан и организаций о результатах проведенных проверок, обстоятельствах совершения коррупционных поступков и принятых мерах по отношению к виновным должностным лицам посредством размещения указанных сведений на официальном сайте ведомства в сети Интернет <1>.

<1> Цирин А.М. [Антикоррупционные инструменты и их применение](#) в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. N 2. С. 16.

Объективность фундаментальных и прикладных исследований, проводимых в сфере противодействия коррупции, предполагает расширение возможностей доступа к эмпирическим материалам органов государственной власти. В связи с этим представляется целесообразным полноценное использование информационно-аналитических материалов государственных органов и научных учреждений в сфере противодействия коррупции.

В свою очередь требуется большая активность государства в распространении антикоррупционной информации и реагирование на общественную информацию. В большинстве случаев широкой общественности становится известно о коррупционных проявлениях из средств массовой информации. Антикоррупционные журналистские расследования, обращения телезрителей и радиослушателей, сообщения в сети Интернет, в том числе со стороны представителей государства, активизируют антикоррупционные настроения. Вместе с тем не во всех случаях такой информации дается адекватная оценка. В целях противодействия коррупции важно, чтобы эти сведения ложились в основу реальных расследований.

Важным фактором антикоррупционной деятельности является доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. В настоящее время такая информация размещается на официальных сайтах государственных органов в сети Интернет. В свою очередь общественные объединения и организации гражданского общества могут способствовать дальнейшему распространению и обработке такой информации. Выпуск и распространение антикоррупционных памяток, брошюр способствуют повышению оперативности противодействия коррупции. В связи с этим одним из механизмов взаимодействия государства и гражданского общества в сфере противодействия коррупции может являться повышение доступности информации о коррупции, способах и результатах борьбы с ней.

Существенной преградой активного участия граждан в противодействии коррупции выступает неосведомленность граждан о деятельности органов власти по противодействию коррупции. Согласно исследованиям Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, по мнению 70,8% респондентов, граждане недостаточно информированы о действиях власти. При этом наиболее доступный для граждан источник информации (СМИ), по мнению экспертов, оценивает ситуацию с коррупцией в стране скорее необъективно (58,3%). Кроме того, многие эксперты (37,5%) считают, что публикации используются как средство недобросовестной конкуренции.

Полезным видится изучение не только общественного мнения, но и поведенческих стереотипов граждан в антикоррупционной сфере. Мониторинг зачастую показывает реальную картину действия мер, на которые возлагаются определенные надежды при принятии закона. Далее с учетом того, что органами власти создаются необходимые условия для реализации соответствующих норм, эти нормы не применяются. Например, обращения граждан на сайты органов государственной власти и по телефонам доверия и "горячей линии" до сих пор единичны. В Липецкой области за десять месяцев 2009 г. через эти каналы было зарегистрировано 37 обращений граждан (из них 16 анонимных) о злоупотреблении

служебным положением государственных гражданских служащих и глав сельских поселений, причем без явных коррупционных составляющих.

Важной составной частью обратной связи государства и общества видится изучение отношения населения к закону и органам власти. Общероссийские опросы показывают, что негатив в отношении государственных служащих только растет. Опрос, проведенный Левада-Центром в июле 2011 года, показал, что, по мнению 71% граждан, привилегий у чиновников больше, а контроля за их деятельность меньше, чем в советские времена <1>.

<1> Левада-Центр. Пресс-выпуск. 05.08.2011.

Зачастую граждане не реагируют на факты коррупции, потому что не верят в результативность обращений в органы власти. Большинство опрошенных граждан при получении государственных (муниципальных) услуг сталкивались с неправильными действиями чиновников. Примерно половина опрошенных в различных ситуациях считают дачу взятки допустимым поведением при редком использовании законных форм защиты своих прав. Так, большинство граждан знают о существовании административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, но использовали их положения лишь немногие.

Информационная открытость деятельности органов публичной власти способствует реализации механизмов участия гражданского общества в противодействии коррупции, а также оценке их взаимодействия с государственными органами. Продолжают развиваться правовые возможности доступа к информации о деятельности органов власти для граждан и организаций, а также возможности электронного информационного взаимодействия. Четвертый созыв функционирует Общественная палата РФ, наделенная, согласно закону, правом общественной экспертизы, в которой также работают представители бизнес-сообщества. В последнее время сформированы новые институты общественного участия в государственном управлении - "Открытое правительство", Агентство стратегических инициатив, а значит, потребуется развитие правовых механизмов, определяющих статус, объем полномочий и процедуры деятельности таких институтов.

Вместе с тем эта сфера нуждается в дальнейшем развитии. Следует поддержать предложения о совершенствовании содержания официальных сайтов органов государственной власти, которые можно оценить по следующим критериям:

- простота использования механизмов обратной связи;
- информативность и обновление сведений относительно сфер деятельности, в которых существует высокая вероятность возникновения коррупционных рисков;
- участие представителей ведомства в диалоге с заявителями и оперативное реагирование на выявляемые причины и условия, которые могут способствовать коррупционным правонарушениям;
- наличие специальной опции "общественный контроль", которая выражается в оценке работы ведомства и конкретных служащих;
- возможность организации интернет-конференций (форума), на которых представители гражданского общества могли бы излагать свое мнение о недостатках правоприменительной практики <1>.

<1> Астанин В.В. [Об эффективности взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции](#) // Административное и муниципальное право. 2011. N 4 // СПС "КонсультантПлюс".

Более того, необходимо установить основные требования к официальным сайтам представительных (в идеале - и иных) органов государственной власти о размещении проекта, подготовленного к рассмотрению (как минимум во втором чтении), с приложением всех материалов, в том числе заключений и отзывов, причем не только положительных, в сети Интернет не позднее чем за 10 дней до заседания палаты. Важно заблаговременно выкладывать информацию о мероприятиях комитетов и комиссий, о повестке и протоколах заседаний. В общем доступе должна быть информация о порядке формирования, регламенте работы и составе экспертных советов и рабочих групп.

Центральный аспект взаимодействия государства и общества в борьбе с коррупцией - формирование корпуса представителей гражданского общества, осуществляющих контроль над реализацией антикоррупционного законодательства. Перспективным направлением развития законодательства видится регламентация включенности граждан в антикоррупционные механизмы. Такая включенность должна

обеспечиваться социальными, материальными, организационными и иными мерами поощрения активистов, например предоставлением льгот и преференций (в частности, в налоговой сфере) и даже конкретных денежных выплат. Лозунгами и призывами не обходится ни одно государство мира. Необходимы также гарантии деятельности граждан, участвующих в борьбе с коррупцией, их защита при необходимости со стороны государства.

Гарантии и поощрения могут устанавливаться лишь в сочетании с обязанностями, ограничениями и ответственностью представителей общественности, участвующих в противодействии коррупции, гарантиями ответственного отношения к такой общественной деятельности.

Необходимо установить юридическую ответственность представителей гражданского общества, осуществляющих антикоррупционную деятельность в случае нарушения ими установленных требований. При этом важно законодательно установить четкие и прозрачные требования к такому участию, основанные на принципах законности, объективности, беспристрастности и добросовестности представителей гражданского общества при участии в работе антикоррупционных комиссий, проведении антикоррупционных экспертиз, осуществлении общественного контроля.

Интересными видятся предложения по формированию института социально-правовой ответственности представителей гражданского общества, осуществляющих контроль над соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, в том числе позитивной (перспективной) ответственности. В основу формирования такой ответственности предлагается положить следующие категории: социальная востребованность, конструктивное и реальное взаимодействие гражданского общества и государственной власти, чувство долга и соответствующая правовая культура граждан - представителей гражданского общества, участвующих в антикоррупционном механизме <1>. Такие предложения, безусловно, нуждаются в оценке со стороны научных и практических работников.

<1> Тепляшин И.В. [Некоторые аспекты формирования института](#) социально-правовой ответственности представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (Это название статьи! Нельзя править!) // Безопасность бизнеса. 2010. N 2 // СПС "КонсультантПлюс".

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности исследований в сфере противодействия коррупции на стыке научных дисциплин, в частности права и социологии. Социологические опросы, рассмотренные в предыдущем [параграфе](#), также можно оценивать как механизм обратной связи.

В итоге подчеркнем, что обратная связь государства с обществом обеспечивает сохранение социальной целесообразности и обусловленности действий органов власти. В целом антикоррупционные действия государства должны быть ориентированы на измерение запланированного социального результата действия системы правовых регуляторов, на оценку адекватности избранных правовых средств существующим социально-экономическим условиям, на определение причин отклонения от поставленных целей при реализации антикоррупционных норм. Все это возможно лишь при работающем механизме обратной связи с обществом.

Глава 5. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. Общие задачи и поиск партнеров

Гражданское общество - это фундамент государства. Власть гражданского общества, его институтов в органическом единстве с государственными институтами - это демократия в действии.

Функциональный феномен государства, отличающийся ингредиентной множественностью (народ, публичная власть, территория, бюджетные и налоговые ресурсы, механизм правового регулирования, официальное представительство в мировом сообществе), заключается в том, что оно выступает как "публичная организация общества для управления его общими делами на основе права" <1>. Общество поручает государству "вести основные общественные дела..." <2>. Государство - мощное интегрирующее начало в системе общественных отношений, святая обязанность его - гарантированное обеспечение прав человека. "Человек, его права и свободы, - гласит [статья 2-я](#) действующей российской Конституции, - являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

<1> Тихомиров Ю.А. [Суверенитет в условиях глобализации](#) // Право и политика. 2006. N 11. С. 37; Он же. [Правовое государство: модели и реальность](#) // Журнал российского права. 2011. N 12. С. 6.

<2> Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна // Государство в меняющемся мире. Материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26 - 28 мая 2011 года). М., 2012. С. 56.

Принципы взаимодействия гражданского общества и государства, определяющие нормативный тип их поведения, обуславливающий механизм реализации этих принципов, его функциональную специфику в соответствии с общественными потребностями, интересами, базируются на учении о народовласти. В демократическом обществе коренными, универсальными принципами взаимодействия гражданского общества и государства, определяющими действие и практическое социальное значение прикладных принципов конкретной функциональной номинации (общих, отраслевых, институциональных), являются:

- 1) принцип суверенности,
- 2) принцип конституционной определенности,
- 3) принцип взаимной подконтрольности.

Последовательное соблюдение указанных принципов обеспечивает необходимую сбалансированность сотрудничества общественных и государственных институтов в управленческой системе, верховенство права и правовой справедливости, надежную охрану и защиту прав человека, упреждает коллизионные противостояния в этой системе, порождающие те или иные препятствия нормальному взаимодействию гражданского общества и органов публичной власти.

Государство было, есть и будет важнейшим управленческим инструментом в системе общественных отношений. Растет жизненная потребность в стабилизации институтов государственного управления, усилении государственных обязанностей в сфере обеспечения прав человека, реальной гарантированности этих прав. При этом имеются в виду не только права человека в их индивидуальном аспекте ("для человека характерна органическая коллективность"), что определяет значимость коллективных прав в их различных общезначимых проявлениях <1>.

<1> См.: Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность. С. 8.

Все это обуславливает социальную значимость проблемы борьбы с коррупцией, охватившей многие сферы, уровни государственного управления в Российской Федерации. В ходе этой борьбы особое значение приобретает предупреждение коррупции, результативность противодействия которой "во многом обусловлена участием институтов общества" <1>. Опора на гражданское общество в борьбе с коррупцией - важное направление деятельности правоохранительных органов государственной власти, решения задачи создания антикоррупционной управленческой системы. Гражданское общество - не слуга государства. Государство, его управленческие институты находятся на службе обществу, подконтрольны ему. В демократическом обществе государственная власть "не подчиняет себе институты гражданского общества, а находится с ними в тесном взаимодействии..." <2>. Правосубъектность государства и правосубъектность гражданского общества существуют в неразрывном единстве, какое-либо противопоставление их неправомерно.

<1> Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 7, 14.

<2> Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство. М., 2003. С. 16.

"Институты гражданского общества, - констатируется в [Концепции](#) взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года, разработанной Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с Федеральным [законом](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <1>, Федеральным [законом](#) от 21 ноября 2011 г. N 329-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции" <2>, - располагают достаточно весомым потенциалом в антикоррупционной сфере и обеспокоены тем, что их возможности для активной антикоррупционной

деятельности ограничены несовершенством федерального и регионального законодательства, отсутствием условий для формирования конструктивных отношений с публичной властью, в первую очередь на региональном уровне". Концепцией определены принципы взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции, основные направления этого взаимодействия.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52. Ст. 6228.

<2> СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6730.

К сожалению, действующей российской **Конституцией**, конституционным законодательством правовой механизм взаимодействия институтов гражданского общества с институтами публичной власти должным образом не отработан. В реальной действительности превалирует контроль государства над обществом. Встречный контроль общества над государством, его институтами практически отсутствует, что с правовой точки зрения ненормально. Ясный, четкий парадигматический управленческий консенсус между гражданским обществом и органами публичной власти не сложился. На риторическом уровне изображаем то, чего в действительности нет. Не право, а политика, базирующаяся на цементе социальной лжи, по-прежнему выступает как всеподчиняющая сила. Чудовищный алогизм: личность рядового гражданина, его управленческая правосубъектность оказались в сущности вне системы управленческих ценностей. Между гражданами, обществом и государством образовалось мощное средостение коррумпированной чиновничьей бюрократии, ставшей самостоятельной институциональной силой, угрожающей нормальному развитию общественных отношений. Правового решения требует проблема создания институтов гражданского общества с реальными контрольно-охранительными и контрольно-защитными полномочиями, функциями. "Все институты гражданского сообщества, - как справедливо подчеркивают ученые, - должны располагать достаточно эффективными и на конституционном уровне гарантируемыми возможностями влияния не только на общественную жизнь, но при необходимости и на государственные дела - без подмены органов государства" <1>.

<1> Авакьян С. Гарантированное народовластие // Независимая газета. 2012. 16 октября.

Во взаимодействии гражданского общества России и органов публичной власти много спонтанного, декоративного, фейкового, всяческой мистификации, что способствует росту коррупции (по справедливому замечанию А.И. Солженицына, "угнетающей всеобщее сознание"), обуславливает вектор общих задач борьбы с ней <1>. Это касается прежде всего общественной легитимации многих государственных решений, в частности законодательных решений, принимаемых российским парламентом. Главное противоречие современной российской действительности - противоречие между формально проецируемыми социальными благами и реальными результатами, отнюдь не благостными для большинства населения страны. Реформы, непродуманно, односторонне предпринятые "сверху", без внятной идеологической парадигмы, запустившие маховик стихийной коммерциализации и приватизации всего и вся, привели в распределении материальных благ к циничной частной вседозволенности, к тотальной коррупции. Социальное расслоение на богатых и бедных достигло невиданных размеров <2>, культивирует зависть и злобу, ненависть одних по отношению к другим с соответствующими последствиями. Исторический опыт показывает, что стихийный рынок, социально не направляемый государством, неразвитость регулирования розничных цен на товары жизненной необходимости не могут гарантировать благодатную стабильность в обществе, надлежащее качество социальных благ.

<1> См.: Бурмистров А.С. Антикоррупционная деятельность: проблемы теории и практики // Право и государство: теория и практика. 2013. N 1.

<2> В современной России пропасть между богатыми и бедными в числовом выражении составляет 70:1, даже 100:1 (в СССР в 1985 году - 5,3:1). Ученые такую разницу в доходах квалифицируют "как предел, за которым социальные антагонизмы становятся взрывоопасными" (Молханов А. Социальная взрывчатка // Литературная газета. 2012. N 42).

В сознании наших граждан законодательный акт зачастую воспринимается как акт, неадекватно отражающий их реальные потребности, интересы. Законотворческие акции осуществляются порой в спешном порядке, без глубокой, всесторонней проработки назревших социальных проблем, их

последовательной научной концептуализации, достаточной правовой обоснованности (Тацит: "Чем больше в государстве коррупции, тем больше законов"). Не искоренена практика келейной, скрытой выработки законодательных решений, среди которых много "недодуманных", половинчатых. В целом ряде случаев "закон не достигает преследуемой цели из-за своей ложной установки" <1>. Все это не способствует повышению регулятивного престижа действующего законодательства, не культивирует в обществе здоровых правовых чувств, осложняет проведение подлинных правовых реформ.

<1> Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006. С. 35.

Государство, писал когда-то наш гениальный поэт, сильно "мнением народным". Для законодателей России еще не стало непреложным правилом, что ни один законодательный акт важной социальной значимости не может быть принят без учета конструктивного общественного мнения по регулируемому вопросу. Общественное мнение призвано определять сферы и уровни общественного контроля, его функциональную сбалансированность, гласность, результативность. Если бы наши законодатели придерживались указанного правила, не было бы такого [Закона](#), как, например, "О противодействии экстремистской деятельности" (оперирующего политическим понятием), позволяющего считать экстремизмом чуть ли не любую критику действий власть имущих, что не согласуется с принципами демократического правового государства. Превалирует формула: "Общественное мнение - это мнение тех, чье мнение обычно не спрашивают".

Известна история принятия Федерального [закона](#) о монетизации льгот, проигнорировавшего мнение большей части российских граждан, "продавленного" силовым методом. Теми или иными (порой весьма существенными) недостатками страдают крупные кодификационные акты (в частности, Водный [кодекс](#), Земельный [кодекс](#), Жилищный [кодекс](#), Лесной [кодекс](#), Налоговый [кодекс](#), Уголовный [кодекс](#) и др.). Запросто можно приватизировать земельные участки с питьевыми скважинами. Стоит, например, водозаборная скважина на определенном участке земли, "покупает этот участок частник и говорит: скважина моя, я купил землю вместе со скважиной, воду в деревню или на дачу буду подавать я, платить будете по такой-то цене. И поднимает цены. Кто-то платит, а кто-то начинает бурить свою скважину или копать колодец". Справедливо отмечается, что приватизация таких земельных участков недопустима <1>.

<1> См.: Вода стала ближе. Но не дороже (Интервью руководителя Федерального агентства водных ресурсов) // Российская газета. 29 июля 2007 г.

Много противоречий, различных нестыковок с действующей российской [Конституцией](#), с Гражданским [кодексом](#) Российской Федерации в Жилищном [кодексе](#) Российской Федерации, содержащем нормативные положения, которые неадекватны реальной действительности, нарушают действующую нормативно-правовую систему и вызывают у граждан протестные настроения <1>.

<1> См. об этом: Шешко Г.Ф., Литовкин В.Н. Качество закона, или Работа над ошибками // Закон. 2005. N 1; Литовкин В.Н. [Дефектная ведомость Жилищного кодекса РФ](#) // Журнал российского права. 2006. N 4; Он же. [Жилищное законодательство: смена вех](#) (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 236 и далее.

Через земельные отношения стали регулировать лесные отношения. Главное значение приобретают не сами леса, а земли, на которых они произрастают. Лес является принадлежностью земли и, следовательно, его можно купить вместе с землей. Все больше лесов фактически изымается из общего пользования всевозможными арендаторами, которым предоставляются безграничные коррупционные возможности для использования лесного фонда по своему усмотрению. В Лесном [кодексе](#) осталась "лазейка", позволяющая приобретать леса в частную собственность. В Кодексе разведены понятия "лес" (дефиниция понятия смехотворная!) и "лесной участок". Закреплено положение, что лесным участком является земельный участок, на котором проведено лесоустройство. Если таковое не проведено, согласно Лесному кодексу, это просто земельный участок и действия в отношении его регулируются Земельным [кодексом](#), позволяющим приватизацию с высокими многокилометровыми заборами. В результате право граждан на лесопользование превращается в фикцию, хотя в Лесном кодексе закреплено, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах. Многие лесные массивы съедает коттеджное строительство, поглощающее лучшие земли. Московская область, например, по оценке специалистов,

потеряла уже пятую часть лесов. Если обратиться к зарубежному опыту, во всем мире лишь 20% лесного фонда принадлежит частным компаниям или частным лицам. В Канаде, например, государственные леса составляют 95% и лишь 5% (в особо специфических условиях) - это частные леса.

Порочность налогового законодательства отражается, в частности, в уплате единого социального налога: получается, чем беднее человек, тем больше он платит. Известны проблемы, связанные с образованием, отражающим уровень развития гражданского общества, его интеллектуальный потенциал. Пройгнорировав мнение профессиональных сообществ, Министерство образования и науки Российской Федерации протасило пакет законов, которые, собственно говоря, ввели в заблуждение высшее руководство страны. Повсеместное введение ЕГЭ, дебютной идеей которого была борьба с коррупцией на вступительных экзаменах, привело к деградации позитивно зарекомендовавшей себя системы образования, к угрозе интеллектуальной безопасности России <1>. Все общественные протесты не были приняты во внимание. Коррупции в системе образования стало еще больше, она стала более изощренной, наглой. Закрепленный в Конституции принцип светского образования нарушен, известное письмо десяти академиков РАН Президенту Российской Федерации от 11 сентября 2007 года о возрастающей опасности клерикализации российского общества осталось без ответа. "Образование, - писал когда-то Плутарх, - единственное, что божественно и бессмертно в нас..." Духовное состояние российского общества таково, что, если современная система образования не будет скорректирована мудрым образом, вырастет поколение разрушителей, а не создателей. Генофондная катастрофа недопустима для России.

<1> См.: Абрамов А. ЕГЭ как педагогическая шизофрения // Независимая газета. 8 апреля 2008 г.; Он же. Есть ли альтернатива ЕГЭ // Независимая газета. 13 июля 2011 г.; Ямбург Е. Сумерки просвещения // Новая газета. 2012. N 105.

Российские законодатели не считают с общественным мнением при решении некоторых вопросов, касающихся атомной энергетики (по свидетельству специалистов, это "восьмое чудо света" ставит человечество на грань самоуничтожения), тотальной индивидуальной механизации (автомобильный транспорт становится основным источником загрязнения атмосферы), реформирования часовых поясов, в результате чего на некоторых территориях страны жизнь становится невыносимой <1>.

<1> См.: Кривенышев А. Перевод стрелок // Независимая газета. 13 февраля 2013 года; Конюхов В. Часы тревоги нашей // Литературная газета. 2013. N 21.

На высоком властном уровне осуждается спекуляция, однако как с ней бороться, если из Уголовного кодекса исключили само понятие спекуляции? Ратифицировали Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией, но за бортом осталась статья 20-я Конвенции, которая угрожает благосостоянию чиновников, нажитому на коррупционных сделках. Восстановили в Уголовном кодексе понятие конфискации в таком содержании, что оно с правоприменительной точки зрения работает во благо коррупционерам, утопающим в крупной частной собственности (личные самолеты, яхты, особняки и т.д.). Поэтому представители общественной мысли приходят к выводу, что "борьба с коррупцией в нынешней ситуации - бесполезное занятие, бутафория, кукольный спектакль..." <1>.

<1> См.: Страшная тайна // Литературная газета. 5 февраля 2013 года.

Что касается протестных движений, то пора отказаться от постыдных полицейских дубинок, характерных для буржуазного общества, разработать и принять с участием профессиональной общественности законодательный акт о праве на общественный протест (непосредственно вытекающий из американской Декларации 1776 года), научно продефинировать в этом законодательном акте само понятие "право на общественный протест", определить формы и виды его массового и индивидуального проявления на свободной правовой основе, как это закреплено в отношении общественных собраний в ряде зарубежных конституций (см., например, ст. 26 Конституции Бельгии, ст. 21-1 Конституции Испании, § 13 Основного Закона Финляндии). При этом необходимо предусмотреть правовую ответственность правоохранительных органов государственной власти за их неадекватные действия при охране общественного порядка.

Действующая система государственного управления воспринимается обществом как сугубо чиновничья система, имеющая в парламенте определенный партийный "перевес" и принимающая законы в

своих интересах, в свою пользу, не считаясь с подлинной волей народа, с его потребностями, интересами. Поэтому многие российские граждане скептически оценивают антикоррупционное законодательство, не верят в его эффективность. Набирает силу правовой нигилизм, растет социальная напряженность. Большой правовой негатив состоит в том, что законотворческая деятельность российского парламента, основополагающие принципы этой деятельности в действующей российской Конституции не прописаны с достаточной нормативной ясностью, полнотой. В Конституции ни слова об ответственности в законотворческой деятельности, что так актуально для современной российской действительности. В свое время видный английский государствовед Г. де Лольм справедливо обращал внимание на то, что для создания прочных конституционных основ государственности необходимы определенные правовые границы не только для "исполнительной власти", но и для законодательной, которая при известных обстоятельствах тоже может все перевернуть вмиг своей верховной волей <1>.

<1> См.: Г. де Лольм. Конституция Англии / Пер. с англ. М., 1806. С. 228 - 229.

Не потеряло своей актуальности замечание Г. Спенсера: "Из всех чудовищных заблуждений людей самое чудовищное заключается в том, что для того, чтобы овладеть каким-либо несложным ремеслом, например ремеслом сапожника, необходимо долго учиться, а единственное дело, которое не требует никакой подготовки, - это искусство создавать законы для целого народа" <1>. К сожалению, в условиях социальной трансформации, которую переживает сейчас Россия, отечественная социология не стала надежным инструментом обратной связи между гражданским обществом и публичной властью. Для этого ей недостает "ни фундаментального теоретического багажа, ни эффективной методологии эмпирических исследований общества, находящегося на переломном этапе своего развития" <2>.

<1> Спенсер Г. Грех законодателей // Социологические исследования. 1992. N 2. С. 136.
<2> Социология права: Учебное пособие / Под ред. проф. В.М. Сырых. М., 2001. С. 147.

В Конституции Российской Федерации должна быть четко определена компетенция каждого правотворческого органа на принятие (издание) нормативных правовых актов в определенной форме, по конкретному кругу вопросов (предметов ведения). При определении в Конституции вертикальных и горизонтальных уровней нормативно-правовых формообразований необходимо выделить органы общей правотворческой компетенции и органы специальной правотворческой компетенции. Правотворческая компетенция органов публичной власти должна быть достаточным образом сбалансированной, адекватной, иерархически выдержанной. Следует закрепить в Конституции право на делегирование правотворческих полномочий различного компетентного уровня, порядок его осуществления. Конституционно должна быть гарантирована компетентная самостоятельность правотворческого органа.

Не способствует успешной борьбе с коррупцией то, что само понятие коррупции ни в правоведении, ни в действующем законодательстве не имеет достаточно ясной дефиниции. Коррупция все время воспринимается главным образом как взятка, как некий материальный подкуп. На самом деле понятие это весьма многозначно. Латинское *corruptio* в своем собирательном, суммарном значении - это также повреждение, соращение, искажение, фальсификация, превратность, расточительство, обольщение, бесчестие, нарушение, осквернение, разрушение. Такая богатая семантика этого слова определяет угрожающее значение коррупции, сложность борьбы с ней во всех ее проявлениях в системе общественных отношений.

Как вырисовывается проблема партнерства во взаимодействии гражданского общества и органов публичной власти? Необходимо наладить прежде всего институциональное партнерство в сфере законотворчества. Сложилась, например, практика, когда для экспертизы законопроектов, разрабатываемых в Государственной Думе, создаются особые экспертные сообщества, что не всегда гарантирует (по некоторым причинам субъективного порядка) достаточно объективное определение коррупциогенности нормативных положений того или иного законопроекта. Более правильным и более эффективным, думается, было бы создание на федеральном уровне единой, постоянно действующей на профессиональной основе экспертной структуры общественной значимости для правовой оценки разрабатываемых законопроектов. Такую структуру можно обозначить как Федеральный центр законотворческой экспертизы и создать его при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, давно позитивно зарекомендовавшего себя с научной точки зрения, законодательно определив правовой статус, правовые полномочия его как

научно-общественного института.

Процедурно должен быть отработан порядок постановки на научно-общественную экспертизу подлежащего правовому регулированию вопроса, его рассмотрения и обсуждения. Нужно предусмотреть реальные гарантии условий работы научно-общественной экспертизы проектов законодательных актов, предоставление права Центру на беспрепятственное получение необходимой информации от любого государственного органа или средств массовой информации по обсуждаемому вопросу, обеспечение институциональной независимости Центра как экспертного сообщества.

Рекомендации Федерального центра законотворческой экспертизы в обязательном порядке должны рассматриваться на заседаниях парламентских комитетов и комиссий с последующим принятием ими мотивированных решений, которые необходимо своевременно доводить до сведения депутатов на пленарных заседаниях парламента во время обсуждения проекта законодательного акта.

Независимую научно-общественную экспертизу следует наделить правом обращения непосредственно к народу посредством вынесения спорного вопроса на референдум.

Существенным моментом является проблема ответственности членов научно-общественной экспертизы, санкционировавших неправомерную с коррупционной точки зрения законодательную акцию. В этом контексте при выявлении правовых нормативов, страдающих коррупционностью, с социологической точки зрения можно предложить анкету, например, с такими вопросами, отражающими критерии правовой легитимности разрабатываемых законопроектов:

- 1) кто, с какой целью инициировал законопроект;
- 2) какова объективная потребность в разработке данного законопроекта, какова его мотивация;
- 3) является ли законопроект компетентно легитимным;
- 4) четко ли обозначены в законопроекте его предметные параметры;
- 5) какие принципы положены в основу правового регулирования, согласуются ли они с принципами, закрепленными в действующей **Конституции**;
- 6) соблюден ли принцип федерализма, лежащий в основе государственного устройства России;
- 7) не противоречат ли нормативные положения законопроекта общепризнанным принципам и нормам международного права;
- 8) гарантирована ли однозначность толкования используемых в законопроекте ключевых правовых понятий и их терминологических обозначений;
- 9) насколько сбалансированы между собой заложенные в тексте законопроекта нормативно-правовые модусы ("разрешено", "обязательно", "запрещено");
- 10) предусмотрен ли в законопроекте порядок обжалования неправомерных действий органов исполнительной власти;
- 11) четко ли обозначены в законопроекте виды юридической ответственности за невыполнение (несоблюдение) предписанных императивов;
- 12) каковы предусмотрены сроки разработки законопроекта, представления его на парламентское обсуждение.

Могут быть и другие модели вопросников в борьбе с коррупционностью в законотворческой деятельности.

В состав Федерального центра законотворческой экспертизы должны входить не только высококвалифицированные научные сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения, но и сотрудники других научных институтов самого различного профиля, представители различных институтов гражданского общества.

В механизме взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти важную партнерскую функцию играют такие общественные структуры, как общественные палаты, общественные советы (на федеральном и региональном уровне), профильные общественные объединения (благотворительные, экологические и др.), членские общественные организации (профсоюзы, творческие союзы), массовые общественные движения, средства массовой информации, бизнес-сообщества, которые могут договориться между собой о формах партнерства, его принципах с учетом поставленных задач в каждом конкретном случае.

Для активизации гражданской активности в сфере взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти можно было бы позаимствовать также, например, опыт, имеющий конституционное закрепление и успешно функционирующий в Австрии. В Конституции этой страны содержится раздел "Народная правозащита", в котором определено, что "каждое лицо может обратиться в Коллегию народной правозащиты с жалобой на недостатки в осуществлении федерального управления".

Коллегия "при осуществлении своих обязанностей независима", "может давать органам, осуществляющим верховное федеральное управление, рекомендации по поводу мер, которые необходимо принять в конкретном случае...".

Особого внимания заслуживает вопрос о правильной правовой организации взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Подводя итог вышесказанному, в качестве общих основополагающих задач для совершенствования борьбы с коррупцией во взаимодействии институтов гражданского общества и органов публичной власти можно выделить следующие:

1) совершенствовать действующее законодательство, при этом более точно определить понятие коррупции, понятие конфискации, ратифицировать [статью 20](#) Конвенции ООН о борьбе с коррупцией, а также вернуть в Уголовный [кодекс](#) Российской Федерации понятие спекуляции;

2) законодательно определить формы и принципы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти;

3) создать Федеральный центр законотворческой экспертизы, определить его полномочия, функции.

§ 2. Формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти

Эффективность антикоррупционной деятельности напрямую зависит от активного участия в ней не только государственных, но и общественных структур. Как сложное социальное явление коррупция включает в себя экономические, юридические, социальные, политические и этические элементы: в современной России коррупционными проявлениями пронизаны все сферы социального взаимодействия ^{<1>}. В сложившихся условиях именно институты гражданского общества могут выступить той силой, которая способна обеспечить адекватное восприятие и реализацию законных общественных интересов при принятии решений органами власти.

^{<1>} См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 30.

Государство осознает необходимость широкого привлечения граждан к решению задач преодоления коррупции. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции определены в [статье 7](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" ^{<1>}. Среди данных направлений - создание механизма взаимодействия государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями, гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции.

^{<1>} СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

С учетом положений действующего законодательства и правоприменительной практики можно назвать следующие организационные и институциональные формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти:

- Общественная палата Российской Федерации;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти;
- экспертные советы при органах власти;
- саморегулируемые организации;
- профессиональные объединения и общественные организации;
- площадки для обсуждения вопросов государственной жизни в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе на официальных сайтах органов государственной власти;
- публикации в средствах массовой информации;
- институт общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- институт оценки регулирующего воздействия решений о разработке нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных правовых актов;
- институт досудебного (внесудебного) обжалования.

Так, в целях исполнения [Указа](#) Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 601 "Об

основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации 6 июня 2013 г. N 480 <1> внесены изменения в [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации" <2>, расширяющее участие Общественной палаты Российской Федерации в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти: устанавливается, что состав общественного совета формируется федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации.

<1> Опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации (<http://pravo.gov.ru>) 10 июня 2013 г. (номер опубликования 0001201306100012).

<2> СЗ РФ. 2005. N 32. Ст. 3322.

В названном [Постановлении](#) предписывается, что в общественные советы обязательно должны входить независимые эксперты и представители общественных объединений с целью представления или защиты общественных интересов в соответствующей сфере.

При этом, согласно [Постановлению](#) Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. N 877, некоторые виды нормативно-правовых актов и иных документов не могут быть приняты федеральными органами исполнительной власти без предварительного обсуждения на заседаниях созданных при них общественных советов (например, государственные и федеральные целевые программы).

Борьба с коррупцией на всех ее уровнях во многом связана с социальной ответственностью государства (ее должностных лиц) перед гражданами и субъектами предпринимательских отношений. Так, Национальным планом противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы <1> ([подпункт "и" пункта 2](#)), в числе прочих мероприятий, Правительству Российской Федерации поручено организовать внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля над деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений. Это должно послужить повышению результативности обратной связи институтов гражданского общества и государства в направлении борьбы с коррупцией.

<1> Утвержден [Указом](#) Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. N 297 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" // СЗ РФ. 2012. N 12. Ст. 1391.

В целом обеспечение коррупционной безопасности граждан и общества, налаживание взаимодействия государства, частного бизнеса и общества в антикоррупционной деятельности являются важнейшими задачами государства на долгосрочную перспективу.

Борьба с коррупцией требует применения системных мер, особое значение среди которых в условиях демократического правового государства приобретает обеспечение эффективного участия в этом процессе институтов гражданского общества.

Достижение доверия и обеспечение взаимной ответственности государства и общества являются основными ориентирами формирования механизмов взаимодействия публичных и частных структур в борьбе с таким негативным социальным явлением, как коррупция.

В соответствии с [пунктом 5 статьи 2](#) Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1> сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) также является одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

<1> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Специалисты подчеркивают, что "нужно исходить из того, что специального критерия, который позволял бы определить антикоррупционное назначение того или иного института гражданского общества, выработать нельзя" <1>. Действительно, все существующие в России институты гражданского общества так или иначе могут быть задействованы в борьбе с коррупцией.

<1> См.: Астанин В.В. [Об эффективных механизмах взаимодействия](#) государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. N 4. С. 5 - 8.

Одно из направлений объединения усилий государственных и общественных институтов в деле повышения уровня правосознания, в том числе антикоррупционного его элемента, связано с реализацией Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан <1>. Согласно [пункту 6 раздела I](#) названных Основ, государство поддерживает в форме социального партнерства деятельность негосударственных организаций, которая способствует достижению целей государственной политики, в том числе по борьбе с антисоциальными явлениями, к которым относится коррупция. Правовая культура участников правоотношений играет существенную роль в реализации антикоррупционной стратегии государства.

<1> Утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. Пр-1168.

Важным условием воспитания антикоррупционного сознания граждан выступает доступность информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. В настоящее время такая информация размещается на официальных сайтах государственных органов в сети Интернет, иных СМИ.

В связи с этим следует подчеркнуть, что обеспечение транспарентности деятельности органов власти и формирование информационного общества связано с широким распространением современных информационных технологий на разных уровнях управления. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" <1> регулирует вопросы доступа к информации о деятельности органов власти и распространяется на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации ([часть 4 статьи 2 Закона](#)).

<1> СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776. См. также по данному вопросу более подробно: Полякова Т.А. [Информационная открытость](#) как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. N 1.

[Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. N 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" (вместе с "Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия") <1> определяет назначение и правила формирования и функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а также основы информационного обмена, осуществляемого с ее применением между информационными системами федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, многофункциональных центров, иных органов и организаций в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

<1> СЗ РФ. 2010. N 38. Ст. 4823.

Особое значение в деле противодействия коррупции имеют возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественные слушания по различным проблемам с участием разнообразных общественных организаций <1>.

<1> См. подробнее: Астанин В.В. [Об эффективных механизмах взаимодействия](#) государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. N 4. С. 5 - 8.

Рекомендации независимой общественной экспертизы в обязательном порядке должны рассматриваться и обсуждаться на заседаниях парламентских комиссий и комитетов с последующим принятием ими мотивированных решений, которые необходимо своевременно доводить до сведения депутатов на пленарных заседаниях парламента во время обсуждения проектов законодательных актов.

В зарубежных странах институт независимых экспертов достаточно широко используется в основном для выявления в нормативных правовых актах коррупционных положений путем привлечения институтов гражданского общества к освещению фактов коррупции, выявлению коррупционных рисков, измерению уровня коррупции, усилению прозрачности государственного управления, развитию общественных структур контроля над деятельностью правительственных структур и прочее <1>. Считаем, опыт зарубежных стран в проведении экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность может быть полезен и для России.

<1> См.: Левакин И.В., Шишова Ж.А. Измерение уровня коррупции: межстрановые и национальные методики // Государственный аудит. Право. Экономика. М., 2009. N 3. С. 37 - 42.

Обеспечение реальных возможностей для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов является важным условием обеспечения качества правового регулирования в целом посредством получения и дальнейшего учета в нормотворческой деятельности профессиональных объективных оценок независимых экспертов.

Общественные организации (ассоциации, объединения, фонды, союзы) во взаимодействии с органами власти могут осуществлять разработку и реализацию антикоррупционных программ; обеспечивать общественный контроль над законопроектами; проводить совместные мероприятия, направленные на выработку рекомендаций по борьбе с коррупцией; заниматься пропагандой, направленной на борьбу с коррупцией; проводить специальные антикоррупционные исследования (правовые, социологические, экономические и др.).

Бизнес-сообщество как неотъемлемый элемент гражданского общества участвует в деятельности по противодействию коррупции как при помощи участия в обсуждениях проектов нормативных правовых актов, так и путем представления соответствующих инициатив.

Формой взаимодействия государства и гражданского общества в антикоррупционной сфере является также рассмотрение различных обращений и жалоб, поступающих от граждан и организаций, содержащих информацию о коррупции. Такие обращения и жалобы являются своего рода индикаторами коррупционных рисков в деятельности органов публичной власти, основой для принятия решений по предупреждению соответствующих действий.

В целях повышения уровня общественного правосознания необходимо претворить в жизнь систему общегосударственных мер, которые должны дополнять механизм взаимоотношений государственной власти и общества в борьбе с коррупцией. Среди них наиболее значимые:

- организация хорошо продуманной и разработанной системы образования и воспитания в средствах массовой информации на всех территориальных уровнях: на федеральном, на уровне субъектов Российской Федерации, на муниципальном уровне;
- обеспечение широкого доступа граждан к нормативно-правовой информации всех ее видов, кроме секретной информации;
- разработка и законодательное закрепление действенных форм и способов реального вовлечения граждан в управленческую деятельность Российского государства.

Системное противодействие коррупции предполагает непосредственное взаимодействие государства с гражданским обществом, в том числе при выработке управленческих решений. Поэтому важным показателем взаимодействия государства и гражданского общества в сфере противодействия коррупции является включение его представителей в антикоррупционные советы и комиссии, функционирующие в органах государственной власти.

Важным фактором антикоррупционной деятельности является доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. В настоящее время такая информация

размещается на официальных сайтах государственных органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Выпуск и распространение антикоррупционных памяток, брошюр способствует повышению эффективности противодействия коррупции.

Ученые справедливо подчеркивают, что уроки и ошибки отечественных и зарубежных реформ подтверждают исключительную важность не только и не столько теории и методологии государственных реформ, сколько степени "включенности" общества и разных политических сил в их подготовку, проведение и успешное завершение <1>. Действительно, именно активность общественных институтов и государственная поддержка продуманных гражданских инициатив по вопросам противодействия коррупции способна сделать антикоррупционную деятельность в стране наиболее эффективной.

<1> См.: Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна: Научное издание. М., 2011. С. 50.

Правовое демократическое государство не может и не должно неоправданно "раздувать" количество принимаемых нормативных правовых актов, тем более по тем вопросам, которые вполне могли бы быть успешно урегулированы при помощи одного документа. Это соответствует и уже давно назревшей после законодательного бума последних двадцати лет глобальной потребности в "экономии" законодательного регулирования, "расчищении" правового пространства России от противоречивых, дефектных и многократно дублирующих друг друга нормативных предписаний. Без этого немыслимо формирование качественной и эффективной правовой основы происходящей в настоящее время модернизации государственного и муниципального управления в нашей стране.

Поддерживая активность институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией, государство вместе с тем призвано осуществлять постоянный контроль над их деятельностью в целях предупреждения отклонений от требований действующего законодательства.

Так, например, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в своем выступлении на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 10 июля 2013 г. по результатам проверок исполнения законодательства некоммерческими организациями <1> (далее - НКО) подчеркнул, что выявленные в ходе осуществления контрольных мероприятий нарушения в значительной степени обусловлены отсутствием надлежащего государственного контроля над деятельностью НКО. При этом бесконтрольности НКО способствуют пробелы и неоднозначное толкование законодательства. В частности, в отношении большинства НКО (за исключением включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента) действует общий порядок государственного контроля, согласно которому проверки должны проводиться не чаще одного раза в 3 года. Вместе с тем в течение этого времени НКО способны выполнить поставленные перед ними иностранными спонсорами задачи, в том числе затрагивающие государственные интересы России, и, приняв решение о ликвидации, избежать проверки своей деятельности уполномоченными органами.

<1> <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-83567/>

При этом прокурорами также установлены отдельные факты вовлечения в деятельность НКО, по сути выполняющих функции иностранных агентов, государственных служащих, представителей политических партий и государственных учреждений.

В заключение своего доклада Ю.Я. Чайка предложил следующие меры по совершенствованию действующего законодательства с целью недопущения нарушений в деятельности НКО, выполняющих политические функции и получающих финансирование из зарубежных стран:

- уточнить дефиницию НКО, занимающихся политической деятельностью, разграничив организации, решающие политические задачи, от всех остальных;
- вменить в обязанность НКО, получающих зарубежное финансирование, сообщать об этом при направлении средств в другие организации, а также указывать в своей отчетности источники и объемы полученных средств;
- предусмотреть возможность ежегодных проверок НКО с зарубежным финансированием;
- установить четкую процедуру формирования реестра иностранных агентов;
- ввести запрет на создание и участие в деятельности НКО государственных и муниципальных служащих;
- наделить органы юстиции правом на получение сведений, содержащих банковскую тайну;
- осуществлять учет незарегистрированных общественных объединений.

Таким образом, названные выше формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти при надлежащем контроле государством возможных нарушений законодательства общественными организациями и обществом - возможных злоупотреблений органами публичной власти своими властными полномочиями призваны в своей совокупности обеспечить необходимый баланс частных и публичных интересов в борьбе с коррупцией.

При этом успех деятельности по борьбе с коррупцией с привлечением к данному процессу институтов гражданского общества во многом зависит от одновременности и взаимосвязанности осуществления соответствующих мероприятий (правовых, политических, организационных, технических и финансовых), а также от государственной поддержки соответствующих общественных инициатив и учета государственными органами высказываемых представителями гражданского общества мнений и предложений при принятии политических и законодательных решений.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. В нашей стране последовательно проводится курс на противодействие коррупции как социального зла. За последние годы приняты специальные антикоррупционные законы и иные акты, внесены изменения в действующее законодательство. Публичные органы усилили свою работу в данной сфере. Однако гражданское общество еще не в полной мере включилось в этот процесс.

2. Насущной задачей является системная активизация общества в борьбе с коррупцией. Для этого необходимо формирование механизма общественного противодействия коррупции, включающей в себя: а) освоение и правильное применение законодательства всеми гражданами; б) преодоление коррупционных дефектов правосознания; в) неуклонное применение антикоррупционных запретов; г) активизацию антикоррупционной деятельности в рамках традиционных институтов и институтов, создаваемых в порядке гражданской инициативы; е) совершенствование взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными институтами для упорядочения системного воздействия на коррупционные явления.

3. Предстоит усилить внимание к формированию высокого правосознания как основного превентивного фактора в борьбе с коррупцией, а также использование инструментов социологии в праве. Тем самым будет уменьшаться зона неправомерного поведения и отчуждения от права и расширяться сфера правомерного поведения. Личность и микрочастицы общества должны стать ориентиром формирования ценностей.

4. Необходимо преодолевать пассивность таких традиционных институтов, как партии, профсоюзы, общественные объединения. Воспитание, политическая оценка, гражданская позиция должны быть средством преодоления коррупционных проявлений.

5. Заслуживает поддержки опыт бизнес-структур и научного сообщества в разработке и использовании средств противодействия коррупции в соответствующих сферах и разработке способов воспитания и саморегулирования своих членов. Нужны правовые решения по поводу режимов деятельности подобных структур.

6. В сфере преодоления коррупции многое зависит от бизнес-структур и всех предпринимателей, от строгого соблюдения ими юридических правил деятельности и норм нравственности, от правильных взаимоотношений с государственными служащими.

7. Освоение антикоррупционных программ должно стать слагаемым профессиональной квалификации всех работников.

8. Наличие многочисленных общественных институтов не должно дробить усилия гражданского общества в целом. Эффективный общественный контроль над деятельностью государственных институтов служит реальным средством искоренения коррупции "в государственном поле".

9. Проведенное исследование убеждает в актуальности более масштабных научных разработок в сфере преодоления коррупции. Такие проблемы, как сознание и поведение, норма и отклонения, эффективность мер укрепления законности, экологическое и моральное стимулирование высоких образцов поведения и деятельности, предвидение рисков коррупции, должны привлечь внимание разных гуманитарных наук.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Концепция взаимодействия органов государственной власти,
органов местного самоуправления и институтов гражданского
общества в сфере противодействия коррупции
на период до 2014 года

(Извлечения)

Концепция одобрена решением Президиума
Совета при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции
(пункт 2 раздела 1 Протокола 34 от 25.09.2012)

I. Общие положения.

Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года (далее - Концепция) разработана на основе положений Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В Концепции конкретизированы соответствующие положения Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. N 460, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537, и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р.

<...>

V. Основные направления взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

1. Совершенствование государственной антикоррупционной политики, в том числе в сфере антикоррупционного законодательства.

В рамках совершенствования государственной антикоррупционной политики предполагается:

обеспечение привлечения к ответственности лиц, причастных к коррупции, посредством усиления контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства, в том числе регулирующего порядок проведения проверок по результатам распространенных в средствах массовой информации сообщений о преступлениях, а также опубликования результатов проверки материалов средств массовой информации;

проведение мониторинга законодательства об оперативно-розыскной деятельности и уголовно-процессуального законодательства в части вопросов порядка принятия решений о проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий в отношении отдельных категорий лиц и подготовки соответствующих предложений;

осуществление мониторинга законодательства Российской Федерации и научного анализа его результатов в целях выявления положений, способствующих проявлению коррупции, и дальнейшего совершенствования правовых норм;

подготовка предложений, направленных на формирование антикоррупционной модели поведения государственного и муниципального служащего, основанной в том числе на понимании многократного превышения последствий от совершения коррупционных правонарушений при их выявлении по отношению к возможной выгоде от коррупционных сделок;

создание и поддержание высокого социального статуса и престижа труда государственного и муниципального служащего, в том числе за счет расширения форм материального и морального стимулирования, совершенствования системы социальных гарантий, улучшения условий труда;

установление ответственности за создание органами государственной власти и органами местного самоуправления препятствий для осуществления антикоррупционной деятельности со стороны институтов гражданского общества и выработка мер по предотвращению любых форм необоснованного вмешательства в их деятельность;

обеспечение доступности информации о судебных актах по делам о коррупционных правонарушениях

путем их размещения в сети Интернет, на официальных сайтах судов Российской Федерации в специально выделенных рубриках.

2. Обеспечение на системной основе согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Для обеспечения согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции предполагается:

разработка и распространение Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организацией "Деловая Россия", Общероссийской общественной организацией "Опора России" типовой программы противодействия коррупции для бизнес-структур, подготовленной совместно с ведущими государственными и негосударственными научными центрами и сообществами предпринимателей с участием профильных федеральных органов государственной власти;

пропаганда с использованием всех возможностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, средств массовой информации тезиса о выгодности и успешности бизнеса, действующего в рамках правового поля, популяризация предпринимателей, использующих в своей деятельности антикоррупционную практику;

распространение позитивного опыта противостояния предпринимателей попыткам коррупционного давления;

создание национальной системы комплексного антикоррупционного мониторинга на федеральном, региональном и муниципальном уровне, при котором в оценке состояния дел в сфере противодействия коррупции будут участвовать институты гражданского общества;

проведение с участием представителей соответствующих правозащитных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления семинаров, круглых столов и иных мероприятий, направленных на повышение уровня правовой грамотности граждан и правомерное решение возникающих перед ними проблем, связанных с изменением порядка реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий;

привлечение представителей общественных организаций (на федеральном, региональном и муниципальном уровне) к работе в государственных юридических бюро на безвозмездной основе;

подготовка предложений по созданию в Российской Федерации института лоббизма и его законодательному регулированию (определение понятия "лоббистская деятельность" и допустимые пределы ее применения, круг субъектов, наделенных правом лоббирования, эффективные механизмы лоббирования групповых интересов предпринимателей, последствия введения института лоббизма и др.);

подписание соглашений о взаимодействии в сфере противодействия коррупции между органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, определяющих их взаимные права и обязанности в сфере противодействия коррупции.

3. Расширение круга вопросов в сфере противодействия коррупции, к решению которых привлекаются институты гражданского общества.

Расширение круга вопросов в сфере противодействия коррупции, к решению которых привлекаются институты гражданского общества, предполагается осуществить за счет:

привлечения институтов гражданского общества, в первую очередь общественных организаций, объединений предпринимателей и независимых экспертных организаций, к работе по совершенствованию антикоррупционного законодательства;

привлечения институтов гражданского общества, в том числе Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России", Российского союза промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "Опора России", к рассмотрению проектов нормативных правовых актов в сфере экономической деятельности в целях подготовки заключений и выработки механизма учета полученных заключений при дальнейшей доработке этих проектов;

направления проектов нормативных правовых актов в учебные заведения высшего и дополнительного профессионального образования для подготовки ими научно-консультативных заключений;

расширения практики привлечения экспертов торгово-промышленных палат в проведении проверок эффективности расходования бюджетных средств на государственные закупки;

привлечения к мониторингу правоприменения предпринимательских объединений и общественных организаций в целях активизации работы по устранению излишних административных барьеров, противодействия коррупции в сфере экономики и оказания гражданам государственных и социальных услуг;

расширения практики привлечения граждан и (или) их объединений к обсуждению проектов нормативных правовых актов, представляющих особую социальную значимость, связанных, в частности, с формированием программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, изменением порядка реализации и защиты прав и свобод граждан.

4. Создание системы стимулов для активного участия институтов гражданского общества в решении задач, поставленных государством в сфере противодействия коррупции.

Стимулирование институтов гражданского общества к активному участию в противодействии коррупции предполагает:

информационную поддержку программ, проектов, акций и других инициатив в сфере противодействия коррупции, осуществляемых институтами гражданского общества;

оказание государством содействия в создании и размещении институтами гражданского общества на телевидении, радиоканалах, в печатных изданиях, в сети Интернет разножанровых общественно-публицистических, информационно-просветительских программ, ориентированных на различные возрастные и социальные группы, отражающих позитивные процессы развития гражданского общества и взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции;

освещение в средствах массовой информации основных итогов деятельности институтов гражданского общества, принимающих наиболее активное участие в противодействии коррупции;

выработку законодательных механизмов поддержки и поощрения активности граждан и институтов гражданского общества, принимающих участие в противодействии коррупции, в том числе посредством государственной поддержки реализации ими антикоррупционных программ и проектов;

проведение мониторинга и подготовку на основе его результатов предложений по совершенствованию системы защиты лиц, заявляющих о коррупции;

содействие (в том числе в формах включения в грантовые программы в формате государственно-частного партнерства, наделения статусом социально ориентированных организаций) негосударственным организациям, осуществляющим сбор и квалифицированную юридическую оценку информации, поступающей от граждан и хозяйствующих субъектов, о коррупционных схемах, фактах коррупционного поведения, об очевидном несоответствии расходов государственных и муниципальных служащих их официальным доходам.

5. Создание условий, способствующих подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, связанной с принятием и реализацией управленческих решений в сфере противодействия коррупции.

Для обеспечения подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов публичной власти, связанной с принятием и реализацией управленческих решений, а также законодательной и правоприменительной деятельности предполагается:

расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего сети Интернет, мультимедийных и электронных средств связи;

содействие со стороны государства и институтов гражданского общества развитию инфраструктуры информационного обмена, каналов обратной связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов;

проведение органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества совместного регулярного мониторинга и последующего анализа публикаций в средствах массовой информации и обращений граждан на предмет наличия информации о фактах коррупции;

создание системы и разработка методик общественного контроля над качеством осуществления государственных функций и оказания государственных услуг;

создание правовых механизмов доведения результатов общественного контроля до руководителей соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления в целях принятия мер реагирования и обязательное опубликование в средствах массовой информации решения, принятого по итогам рассмотрения таких результатов;

расширение сферы применения негосударственных форм разрешения споров (третейские суды, медиация и иные способы альтернативного разрешения споров);

внедрение в практику деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления ротации государственных и муниципальных служащих, осуществляющих контрольные и надзорные полномочия;

создание условий для оперативного информирования граждан и институтов гражданского общества о результатах проведенных проверок, обстоятельствах совершения коррупционных правонарушений и принятых мерах по отношению к виновным лицам посредством размещения указанных сведений на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления в сети Интернет;

раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда такое раскрытие противоречит интересам безопасности Российской Федерации, защите основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, в том числе путем регулярных отчетов в средствах массовой информации органов государственной власти, органов местного самоуправления о результатах их деятельности, принятых и реализованных решениях по противодействию коррупции, использовании бюджетных средств;

привлечение представителей институтов гражданского общества к работе комиссий, рабочих групп органов государственной власти, органов местного самоуправления по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов государственной и муниципальной власти;

определение и регулярное опубликование рейтингов органов государственной власти и органов местного самоуправления, основанных на критерии "открытость деятельности";

участие институтов гражданского общества в реформировании системы органов государственной власти путем выработки рекомендаций и предложений по их реформированию и оптимизации их структур, совершенствованию системы местного самоуправления на основе проводимого мониторинга исполнения государственных и муниципальных функций и оказания государственных и муниципальных услуг, а также анализа обращений граждан и организаций;

участие средств массовой информации (в том числе организаций и общественных объединений, осуществляющих свою деятельность посредством сети Интернет) во взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления в работе по преодолению правового нигилизма, воспитанию высоких нравственных качеств граждан, формированию антикоррупционных стандартов поведения и созданию атмосферы неприятия коррупции;

расширение практики публикаций в сети Интернет на сайтах субъектов Российской Федерации (муниципалитетов) проектов решений представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), касающихся распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации (муниципальной собственностью) и расходов бюджетов соответствующего уровня.

6. Разработка, внедрение и совершенствование эффективных механизмов учета общественного мнения при выработке органами государственной власти и органами местного самоуправления решений в сфере противодействия коррупции.

В целях выстраивания конструктивного диалога органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции предполагается:

проведение общественных обсуждений наиболее важных проектов подготавливаемых решений, выработка механизмов учета результатов проведенных обсуждений, освещение хода и результатов обсуждений в средствах массовой информации;

совершенствование института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, обеспечивающих учет в органах государственной власти и органах местного самоуправления всех поступивших заключений независимой антикоррупционной экспертизы, и проведения ежегодного мониторинга эффективности деятельности независимых экспертов;

проведение регулярных социологических исследований (мониторинга) в форме опросов и фокус-групп, интервью с экспертами в области права, политики, экономики, других сфер для оценки эффективности проводимой антикоррупционной политики, а также исследований по выявлению коррупции в системе государственной и муниципальной службы, экономики и бытовой коррупции с охватом

максимально возможного числа субъектов Российской Федерации, анализ результатов проведенных социологических исследований при выработке органами государственной власти и органами местного самоуправления решений в сфере противодействия коррупции в средствах массовой информации.

<...>

8. Исследование и применение российских и международных научных разработок и международного опыта по вопросам взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Исследование и применение российских и международных научных разработок и международного опыта по вопросам взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции осуществляется путем:

изучения эффективности используемых за рубежом механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества, выработки рекомендаций о возможности их применения в Российской Федерации;

проведения и участия в совместных научных конференциях и семинарах по проблемам взаимодействия государства, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества по реализации мер, направленных на противодействие коррупции;

участия в международных проектах антикоррупционной направленности, взаимодействия с экспертами международных организаций, осуществляющих деятельность в сфере противодействия коррупции.

Приложение 2

Рекомендации по противодействию коррупции
в федеральных органах исполнительной власти <1>

(Извлечения)

<1> Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти:
Научно-практическое пособие / Д.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев и др.; Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев.
М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
2012. С. 164 - 167.

1. Федеральным органам исполнительной власти целесообразно в своей деятельности по противодействию коррупции сделать основной акцент на совершенствовании системного правоприменения в целях обеспечения эффективной реализации федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации о борьбе с коррупцией и осуществлении своих полномочий в порученной сфере управления.

2. В рамках полномочий Правительственной комиссии по проведению административной реформы целесообразно заслушивать отчеты федеральных органов исполнительной власти об эффективности проводимых мер по противодействию коррупции, увязывая их с оценкой результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

3. Необходимо проводить планомерную работу по разработке и внедрению новых и обновлению, а также усовершенствованию действующих административных регламентов, имея в виду наиболее полное и детальное регулирование всех необходимых процедур, связанных с противодействием коррупции.

4. Целесообразно систематически анализировать собственную правоприменительную практику и судебную практику по делам о правонарушениях коррупционного характера, имея в виду необходимость постоянного совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции.

5. Федеральным органам исполнительной власти постоянно проводить работу по укреплению кадровых служб, юридических служб, служб внутренней безопасности и других структурных подразделений, наделенных полномочиями по борьбе с коррупцией. Целесообразны меры по координации их деятельности.

6. Большое значение для эффективной антикоррупционной деятельности федеральных органов исполнительной власти имеет упорядочение информационного обеспечения. В порученной сфере

управления целесообразны:

- сбор и анализ данных о видах и динамике ситуаций конфликта интересов, одной из сторон которого являются гражданские служащие, а также коррупционных правонарушений;
- проведение и анализ данных о динамике законности и соблюдении государственной дисциплины;
- согласование видов тематической информации для выработки комплексных правовых решений по противодействию коррупции.

7. Последовательно реализовывать планы антикоррупционной подготовки государственных служащих:

- обеспечивать ежегодное повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;
- вводить спецкурсы по проблемам антикоррупционного законодательства и правоприменения в системе повышения квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти.

8. Последовательно реализовывать программы "Электронного правительства" и "Открытого правительства" в целях повышения объективности и прозрачности управленческих процессов, более эффективного и оперативного удовлетворения запросов и обращений граждан и юридических лиц достоверной информацией.

9. Следует совершенствовать работу подразделений, осуществляющих взаимодействие со средствами массовой информации, имея в виду мониторинг материалов печатных и электронных средств массовой информации, касающихся деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции, а также деятельности общественных объединений и организаций по данному направлению, социологических исследований по обозначенной теме.

В целях обеспечения прозрачности состояния коррупционной обстановки в федеральных органах исполнительной власти руководству целесообразно проводить брифинги для представителей средств массовой информации. Материалы о фактах совершения государственными служащими коррупционных правонарушений рекомендуется передавать в средства массовой информации для публикации.

10. Обеспечивать строгое соблюдение государственным служащим федеральных органов исполнительной власти запретов, ограничений, обязанностей антикоррупционной направленности; формировать в органе отрицательное отношение к принятию подарков государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Целесообразно практиковать использование ограничительных санкций с частичной или полной утратой социальных льгот и привилегий (запрет на премирование, выплату пособий, лишение процентных надбавок к заработной плате за выслугу лет или классный чин, ограничения в пользовании служебным транспортом и др.), возложение дополнительных обязанностей (чаще декларировать доходы, проходить внеочередное тестирование, внеплановую аттестацию, испытание на полиграфе и др.).

11. Необходимо проводить работу по уточнению полномочий подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений в составе кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, имея в виду необходимость обеспечения:

- соблюдения государственным служащим общих принципов служебного поведения, утвержденных [Указом](#) Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих";
- деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;
- принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;
- оказания государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с соблюдением ими на практике общих принципов служебного поведения;
- проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений;
- внедрения в практику антикоррупционного механизма ротации государственных служащих;
- взаимодействия с правоохранительными органами.

12. Повышать значимость и эффективность деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено [Указом](#) Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 269 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов".

Считать основной задачей данных комиссий на настоящем этапе оказание содействия руководству федеральных органов исполнительной власти в обеспечении соблюдения федеральными гражданскими

служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей антикоррупционной направленности, а также осуществление в федеральных органах исполнительной власти мер по предупреждению коррупции.

13. В соответствии с Федеральным законом "О противодействии коррупции" федеральные органы исполнительной власти должны постоянно проводить и совершенствовать практику антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов и их проектов. Кроме нормативных правовых актов, в федеральных органах исполнительной власти должна проводиться антикоррупционная экспертиза по отдельным категориям ведомственных ненормативных правовых актов, потенциально могущих содержать положения коррупционного характера, например проектов: межведомственных соглашений (соглашений с иными органами государственной власти и другими организациями); гражданско-правовых договоров, включая государственные контракты; распоряжений по вопросам списания материальных средств; конкурсной документации об аукционе, запросов котировок на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг и других проектов.

В целях соблюдения требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы, на своих интернет-сайтах федеральные органы исполнительной власти должны создавать разделы "Экспертиза нормативно-правовых актов на коррупциогенность", на которых следует размещать проекты ведомственных нормативных правовых актов.

14. Продолжить совершенствование методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, имея в виду задачу наиболее полного выявления факторов, способствующих коррупционным проявлениям.

Приложение 3

О роли предпринимательских структур
в противодействии коррупции <1>

<1> [Роль предпринимательских структур](#) в противодействии коррупции: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012. С. 238 - 239.

[Практические выводы и рекомендации](#) по разделу III <1>

<1> Не приводится.
