

МАТЕРИАЛЫ
К ПРОЕКТУ Доклада
об эффективности антикоррупционных мероприятий
и участия институтов гражданского общества
в реализации антикоррупционной политики

МОСКВА

2011

Оглавление

Введение	4
Раздел 1. Эффективность антикоррупционной политики: законодательство и правоприменительная практика	9
1.1. Законодательство в сфере противодействия коррупции	10
1.2. Правоприменительная практика по реализации антикоррупционных мер	15
1.3. Характеристика факторов и условий, влияющих на эффективность антикоррупционной политики	23
Раздел 2. Участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики.	28
2.1. Общественный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции ...	28
2.2. Информационная прозрачность как необходимый фактор общественного контроля.....	33
2.3. Независимый мониторинг и исследования в сфере коррупции.....	34
2.4. Роль СМИ, Интернета и блогосферы	36
2.5. Общественные инициативы в сфере противодействия коррупции.....	38
Раздел 3. Выводы и рекомендации	42
Приложение. Проект концепции федерального закона «Об общественном контроле»	50

Настоящий проект подготовлен на основе материалов мероприятий, проведенных в Общественной палате Российской Федерации, анализа обращений граждан в Общественную палату, материалов горячей линии «Стоп, коррупция!», материалов, предоставленных региональными общественными палатами и общественными советами при федеральных органах исполнительной власти. Также использованы данные опросов, проведенных в рамках антикоррупционного мониторинга Общественной палаты, результаты социологических исследований по проблемам коррупции, проведенных авторитетными исследовательскими центрами в России в 2008-2011 годах, итоги международных исследований по оценке уровня коррупции и эффективности антикоррупционной политики, статистические данные и мониторинги государственных органов власти, научные исследования и доклады общественных организаций, публикации в СМИ и блогосфере.

Представлена позиция Общественной палаты в отношении ситуации с коррупцией в России, дается оценка эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участия различных институтов гражданского общества в реализации мер антикоррупционной политики. Рассмотрены причины сложившейся ситуации и предлагаются подходы и конкретные меры по достижению заявленных целей государственной антикоррупционной политики.

Введение

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

Коррупция всегда наносит ущерб общественным интересам – прямой или косвенный. Этот ущерб напрямую зависит от ее масштабов и форм проявления. Если коррупции не поставлен действенный заслон, она стремительно разрастается, поражая все новые и новые сферы. В результате происходит институционализация коррупции, когда она становится неотъемлемой частью жизни общества, что приводит к деградации социальных ценностей, а правовые институты перестают работать. Масштабная коррупция подрывает правовые основы существования государства, превращая право в товар. Это особенно негативно отражается на рядовых гражданах страны и предпринимателях, вынужденных повсеместно платить «дань», давать взятки фактически, за реализацию своих законных прав.

Для выработки адекватных мер противодействия важно учитывать масштабы и тип коррупции в России. Так, в первой половине 1990-х гг. коррупция в России проявлялась в форме классических коррупционных отношений, когда обе стороны получали выгоды - одна из сторон (бизнес или граждане) в виде незаконных преимуществ или ухода от наказания за правонарушения, а другая сторона (бюрократия) - материальные и иные выгоды для себя и своих близких. Такой тип коррупции можно охарактеризовать как пассивную коррупцию бюрократии, так как инициатором коррупционных отношений чаще выступал бизнес и граждане.

В результате, ввиду отсутствия реального противодействия, размах коррупции увеличивался - она становилась системной, формировались коррупционные рынки, происходил процесс легализации коррупционных выплат путем их мимикрии в платные услуги.

Специфической характеристикой российской коррупции является формирование устойчивых сетей доверительных отношений, связывающих должностных лиц и бизнесменов, которые создают социальные предпосылки для установления коррупционных отношений.

В отсутствие действенных заслонов предметом коррупционных отношений стало получение доступа к реализации прав граждан и предпринимателей. Это стало сопровождаться частыми случаями использования властных полномочий для фабрикация уголовных дел с целью активного наступления на права граждан и бизнеса и, прежде всего, на права собственности.

При нынешних масштабах коррупции экономика становится неэффективной из-за расхищения средств, выделяемых государством на социальные программы, развитие инфраструктуры, модернизацию. Нарушаются принципы честной конкуренции, которая подменяется конкуренцией за использование административного ресурса. Происходит деформация экономических стимулов, коррупция становится самым доходным и малорискованным способом обогащения по сравнению с добросовестным предпринимательством.

Коррупция снижает действенность законов, ведет к расслоению общества из-за перераспределения общественных благ в пользу узких групп лиц, подрывает доверие населения к власти, создает разрыв между декларативными и существующими ценностями, формируя, тем самым, двойные стандарты поведения у граждан страны. Это разрушает принцип социальной справедливости, повышает напряженность и порождает депрессивные настроения в обществе.

В настоящее время, по данным исследования Трансперенси Интернешнл «Индекс Восприятия Коррупции (ИВК) – 2011», ИВК в России – 2,1 балла. В настоящее время со 143-го Россия переместилась на 154-е место из 178 стран.¹ Данные другого исследования Трансперенси Интернешнл, «Барометр мировой коррупции – 2010», показывают, что, несмотря на предпринимаемые российскими властями меры, уровень коррупции за последние три года повысился - так считают 47,6% опрошенных россиян, а 29,7% считают, что уровень коррупции повысился значительно².

Оценки Всемирного Экономического Форума, представленные в докладе «The Russia Competitiveness Report 2011», также ставят Россию на низкие позиции по отдельным составляющим, характеризующим уровень коррупции:

¹ Трансперенси Интернешнл – Индекс Восприятия Коррупции, 2011.

² Трансперенси Интернешнл - Барометр Мировой Коррупции 2010.

- коррупционность государственных расходов - 109 место из 139 (2,6 балла; снижение на 0,3 балла за последние 2 года);
- незаконные платежи и взятки (формируется как средневзвешенный показатель оценок коррупции при импорте-экспорте, по коммунальным услугам, налогообложению, получению разрешений и лицензий, покупке решений судов) - 111 место из 139 (3,2 балла).
- независимость судов - 115 место из 139 (2,7 балла; снижение на 0,2 балла за последние 2 года);
- фаворитизм при принятии решений должностными лицами - 106 место из 139 (2,6 балла; снижение на 0,2 балла за последние 2 года)³.

По данным опроса Общественной палаты Российской Федерации, в восприятии граждан и в восприятии экспертов уровень коррупции, несмотря на усилия властей и общества по его снижению, продолжает увеличиваться (60% проголосовавших из числа посетителей интернет-портала Палаты и 43% из числа участников мероприятий в Общественной палате и членов региональных общественных палат). Респонденты фиксируют рост коррупции на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном. Крайне неблагоприятно респонденты оценивают ситуацию в ЖКХ: о росте коррумпированности свидетельствуют 59% посетителей интернет-портала, 44% участников публичных мероприятий и 45% представителей региональных общественных палат).

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

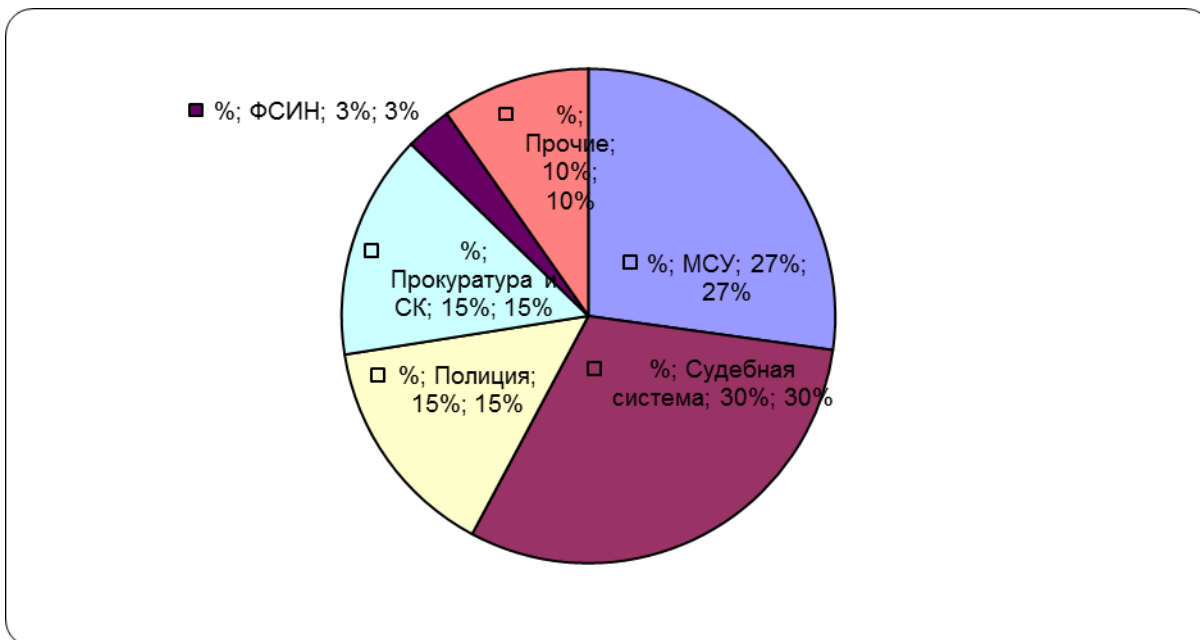
Основные темы обращений:

- игнорирование правоохранительными органами жалоб на коррупцию;
- вымогательство путем вменения несовершеннолетних правонарушений;
- нарушения при распределении ограниченных ресурсов (квартиры, земля и пр.);
- вопросы регистрации;

³ World economic forum: «The Russia Competitiveness Report 2011».

– коррупция в социальной сфере: ЖКХ, образование, медицина.

Примерно такая же картина и с обращениями граждан, анализ которых Общественная палата Российской Федерации ведет все годы своего существования: 63% поступивших жалоб и заявлений касаются деятельности правоохранительных органов⁴.



В субъектах Федерации общественные палаты на протяжении 2011 года проводили самые разные мероприятия и акции против коррупции. Материалы, которые были в результате получены, показывают, в частности, что на местах наблюдается некоторый рост уголовных дел, направляемых в суд по фактам взяточничества.

По данным исследования, опубликованного Институтом социологии РАН в июле 2011 года, 86% граждан считают, что антикоррупционная политика не приводит к улучшению ситуации.

Растет доля граждан, обеспокоенных масштабами коррупции и безответственностью бюрократии (с 24 до 44% в последние годы)⁵.

Более того, ухудшение ситуации с коррупцией, несмотря на реформы последних лет, отмечает каждый третий россиянин. Результаты

⁴ По информации о работе с обращениями граждан, поступившими в Общественную палату Российской Федерации с 1 января по 30 октября 2011 года.

⁵ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года.

ряда исследований подводят к выводу, что коррупция – самая главная проблема, мешающая жить и работать нашим гражданам⁶.

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

- контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий и т.п.;
- управление и распоряжение объектами государственной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования, оперативного управления объектами;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов;
- надзор за хозяйственной деятельностью подведомственных организаций;
- назначение на должности государственной гражданской службы, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и формирование кадрового резерва⁷.

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

- резкий рост обеспокоенности размахом коррупции среди благополучных слоев населения – среднего класса;
- высокий уровень неприятия коррупции среди молодежи (до 25 лет)⁸.

По мнению многих предпринимателей, дополнительные статьи расходов, связанные с незаконными выплатами, особо не влияют на конкурентоспособность отдельно взятой компании на внутреннем рынке,

⁶ Из стенограммы круглого стола по вопросам подготовки Доклада Общественной палаты Российской Федерации об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики, проведенного 13 апреля 2011 года.

⁷ Из «Информации к Докладу об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики», подготовленной Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка от 20 июня 2011 года, № 11797/16-02.

⁸ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года

т.к. все существуют примерно в равных условиях. То есть, коррупция принимается как данность, а незаконные выплаты уже давно стали статьями издержек многих компаний⁹.

По данным Индекса ОПОРЫ РОССИИ - 2011, доля компаний, не сталкивающихся в своем регионе с коррупцией, составляет всего 10%, то есть 90% бизнеса с коррупцией сталкивается.

Граждане также негативно оценивают и некоторые антикоррупционные меры. Так, меры, связанные с повышением ответственности должностных лиц, воспринимаются как недостаточно жесткие и неотвратимые. Удачными ныне принимаемые меры по борьбе с коррупцией считают только 2% граждан; при этом данный показатель является стабильным уже более 5 лет.¹⁰

Так, одна из общеизвестных мер по борьбе с коррупцией – публикация деклараций должностных лиц – воспринимается обществом с недоверием.¹¹ Только 1% респондентов уверены, что в декларациях отражены все денежные средства и имущество госслужащих. Представления об уровне коррупции в обществе остаются стабильно высокими, причем, прежде всего, среди представителей власти. 88% населения полагает, что ту или иную часть доходов чиновники скрывают.

Определенного положительного эффекта удалось добиться только в отношении преступлений, связанных с дачей взятки. Несколько снизилась готовность давать взятки, о чем свидетельствует исследование Министерства экономического развития.¹² При этом подавляющее большинство антикоррупционных мер направлено на борьбу с коррупционными преступлениями, а не с причинами и системными условиями, порождающими коррупцию.

Раздел 1. Эффективность антикоррупционной политики: законодательство и правоприменительная практика

⁹ Индекс ОПОРЫ РОССИИ 2011.

¹⁰ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр Социологические исследования 2011.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

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

1.1. Законодательство в сфере противодействия коррупции

В последние годы проведена значительная работа по разработке и внедрению нового антикоррупционного законодательства:

Ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. Конвенции содержат комплекс мер, которые могут применяться всеми странами в целях укрепления их правовых и нормативных режимов борьбы с коррупцией. После ратификации конвенций были внесены изменения в несколько десятков законодательных актов с целью приведения российской нормативной правовой базы в соответствие с данными основополагающими нормативными документами.

Утвержден Национальный план противодействия коррупции и Национальная стратегия противодействия коррупции

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

Принят базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривающий комплекс мер по противодействию и профилактике коррупции, по совершенствованию порядка прохождения государственной службы и стимулированию добросовестного исполнения обязанностей государственной службы.

Внедрена антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов.

В уголовном законодательстве в качестве одной из мер ответственности за коррупционные преступления предусмотрена конфискация имущества. Таким образом, были выполнены рекомендации

международных экспертов, а также требования международных конвенций.

При федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Деятельность комиссий направлена на обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также на осуществление в государственном органе мер по предупреждению коррупции

Созданы механизмы декларирования государственными гражданскими служащими своих доходов, а Общественной палате Российской Федерации предоставлено право выступать с инициативой проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих.

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

- приняты федеральные законы - Федеральный закон от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" и Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления";
- благодаря этому реализован механизм публикации решений судов в сети Интернет;
- определены перечни сведений о деятельности федеральных органов исполнительной власти, публикуемые в сети Интернет.

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

Кроме того, в последние годы началось совершенствование системы государственного управления в отдельных отраслях, которые позволили сократить высокий уровень коррупции, существовавший там ранее¹³.

Повышена антикоррупционная эффективность госзакупок для государственных нужд, созданы механизмы, препятствующие недобросовестным заказчикам размещать заказы под конкретного поставщика, что позволило значительному числу предприятий участвовать в данных процедурах.

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

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

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

¹³ Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 – Москва: НИУ ВШЭ, 2011

Все это показывает, что уровень коррупции в тех или иных сферах возможно снизить при условии принятия адекватных нормативных правовых актов и жесткого контроля за их исполнением.

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

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

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

Однако, интенсивность антикоррупционного правотворчества не подкреплена соответствующими гарантиями его реального исполнения, и с каждым новым нормативным правовым актом усилия по реализации ранее принятых правовых актов ослабевают, происходит деконцентрация правоприменительных сил, поскольку, как правило, в государственных органах ответственных за реализацию новых нормативных положений не

прибавляется - это все то же должностное лицо кадровой (юридической) службы, ответственное за исполнение требований антикоррупционного законодательства (проведение экспертизы), к тому же выполняющее и иные должностные обязанности. В условиях сокращения численности государственного аппарата возложение обязанности по применению антикоррупционных мер на имеющиеся в штате должности государственной службы существенно снижает эффективность их реализации.

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

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

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

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

4) наличие в правовом акте механизмов, предусматривающих участие представителей общественности в реализации антикоррупционных мер, в осуществлении контроля за их применением или обеспечивающих оперативное информирование общественных институтов о достигнутых результатах (если участие представителей гражданского общества не возможно или неуместно в силу законодательных ограничений); установление ответственности за игнорирование должностными лицами сигналов институтов гражданского общества, СМИ, касающихся коррупционных проявлений, в первую очередь, большой общественной значимости;

5) наличие в правовом акте механизмов, позволяющих осуществлять коррекцию антикоррупционных мер в зависимости от изменения состояния коррупционных рисков или условий исполнения

государственных функций и полномочий с высоким риском коррупционных проявлений;

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

1.2. Правоприменительная практика по реализации антикоррупционных мер

Деятельность правоохранительных органов и судебной системы

Анализ обращений граждан в Общественную палату, в том числе, на «Горячую линию» «Стоп, коррупция!»¹⁴, показывают, что более половины всех обращений касалась жалоб на предположительные факты коррупции в правоохранительных органах, прокуратуре и судах¹⁵. В обращениях граждан правоохранительные органы обвиняются в различных коррупционных правонарушениях: участии в рейдерских захватах, укрывательстве и фабрикация дел. Заявители сообщают об отсутствии реакции на заявления о преступлениях государственных служащих, часто сообщают о неформальных взаимоотношениях прокуроров, судей и руководителей администрации на местном уровне власти, отсутствии реакции правоохранительных органов на материалы СМИ. Сигналы общественности и СМИ относительно подобных контактов не влекут за собой какой-либо реакции прокуратуры или следственного комитета, даже изучения обнаруженных фактов.

Согласно исследованию «Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации» Министерства экономического развития Российской Федерации, рейтинг коррумпированности правоохранительных органов составляет 71%¹⁶.

¹⁴ Из материалов «Горячей линии» Общественной палаты Российской Федерации «Стоп, коррупция!».

¹⁵ Там же.

¹⁶ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года.

По оценке РСПП, основанной на опросе представителей бизнеса, рейтинг коррумпированности правоохранительных органов – 57%¹⁷.

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

Правоохранительные органы, по мнению граждан, защищают интересы недобросовестных представителей привилегированной части общества и это еще одна причина того, что уровень доверия к правоохранительным органам крайне низкий. Правоохранительные органы перестают восприниматься как органы, обеспечивающие законность и правопорядок в части противодействия коррупции. Граждане боятся сообщать о фактах вымогательства взяток и о других коррупционных преступлениях в правоохранительные органы¹⁹. С 2010 года резко снизилась доля тех, кто согласился бы сообщить о фактах коррупции в правоохранительные органы (31% против 22% в текущем году). Напротив, возросло количество желающих проинформировать о коррупции лично Президента (с 3% до 11%)²⁰.

Известны факты, когда правоохранительные органы манипулируют статистикой раскрываемости дел с коррупционной составляющей.

Подтверждением того, что уголовное законодательство нередко используется в сомнительных целях, может быть статистика министерства внутренних дел: за 2010 год было зафиксировано 90 492 экономических преступлений без потерпевших и без нанесения ущерба²¹. А это, по мнению экспертов, может рассматриваться как косвенный признак того, что уголовные дела возбуждались с целью захватить бизнеса, отъема отобрать имущества и т.д.

Национальным планом противодействия коррупции предусмотрены меры, в основном, направленные на повышение прозрачности судебной системы и на повышение денежного содержания судей.

Однако данные меры не адекватны уровню коррупции в судебной системе. Граждане в своих обращениях в Общественную палату, а также правозащитники и эксперты, отмечают:

¹⁷ Доклад РСПП о состоянии Делового климата, материалы РСПП.

¹⁸ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года

¹⁹ Трансперенси Интернешнл - Барометр Мировой Коррупции - 2011.

²⁰ Социологические исследования ВЦИОМ (2011).

²¹ По данным АНО «Центр правовых и экономических исследований»

- формально независимая судебная система в условиях масштабной коррупции и дефектов государственного управления превратилась в замкнутую систему, не способную к самоочищению.²²;
- председатели судов имеют чрезмерно широкие права по отношению к своим судьям – в первую очередь, за счет неформальных рычагов воздействия: характеристик, обеспечения продления полномочий и пр.²³;
- на местном уровне широко распространены неформальные связи судей с представителями правоохранительных органов, сформирована система «круговой поруки»²⁴;
- распространена система посреднических услуг бизнесу и гражданам через так называемых «черных адвокатов» (родственников, друзей судей), которые берутся «уладить дело» с конкретным судьей за определенное вознаграждение²⁵.

В рамках регулярного мониторинга исполнения Россией международных правовых обязательств по Конвенции Совета Европы «Против коррупции» международные эксперты ГРЕКО (Группы стран против коррупции - международной организации, членами которой являются страны, ратифицировавшие Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) отмечают²⁶, что их рекомендации по необходимым мерам, направленным на снижение коррупции в судебной системе, не выполняются, либо выполняются формально:

1) рекомендации о необходимости снижения зависимости судебной власти, в частности, в отношении набора, продвижения по службе и осуществления судебных функций – не до конца реализованы. Эксперты ГРЕКО отмечают изменения в законодательстве, касающиеся процедуры назначения судей: влияние исполнительной власти в отношении

²² Из стенограммы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года «Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность».

²³ Там же.

²⁴ Из материалов «Горячей линии» «Стоп, коррупция!», из обращений в Общественную палату Российской Федерации.

²⁵ Независимый доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной "Чистые руки" - «Россия: коррупция в судах».

²⁶ Compliance Report on the Russian Federation - 2010:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%292_Russia_nFederation_EN.pdf

назначения судей в Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд было уменьшено, но пока не все вопросы решены²⁷;

2) круг должностных лиц, пользующихся судебным иммунитетом в России, остается значительным. В рамках исполнения Конвенции были приняты поправки в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, согласно которым определенные категории должностных лиц - прокуроры, руководители следственных органов, адвокаты, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, - потеряли иммунитет. Однако, уголовное дело в отношении этих категорий может быть возбуждено только специальным государственным должностным лицом. Кроме того, перечень должностных лиц, на которые не должен распространяться судебный иммунитет, может быть еще больше расширен.²⁸

Международные исследования также подтверждают, что судебные решения не всегда основываются на нормах права²⁹. Без создания системы административных судов процедура апелляции в органах, привлекающих к ответственности, признается неразвитой и недостаточной³⁰.

Сохраняется зависимость судов от исполнительной власти, а также от местной власти, предоставляющей квартиры, гаражи и земельные участки. Это, по мнению граждан, предопределяет решения по многим судебным спорам³¹.

Как отмечалось членами Общественной палаты и экспертами на различных дискуссионных площадках, необходимо сокращение полномочий председателей судов до технических - с исключением функции контроля за принимаемыми решениями и распределения дел в зависимости от желаемого результата. Так же важно создание эффективного публичного общественного контроля за деятельностью суда и расширение возможностей прессы и телевидения в освещении и возможности критиковать деятельность судов³².

²⁷ Индекс восприятия коррупции (Corruption perception index) Трансперенси Интернешнл.

²⁸ Индекс восприятия коррупции (Corruption perception index) Трансперенси Интернешнл.

²⁹ Global Integrity Report 2010.

³⁰ Из стенограммы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года «Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность».

³¹ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года.

³² Материалы слушаний в Общественной палате Российской Федерации 28 февраля 2011 года «Практики судебной системы, тормозящие внедрение и продвижение инноваций в социальной

Анализ обращений предпринимателей на «Горячую линию» Общественной палаты «Стоп, коррупция!», в ОПОРУ РОССИИ, данные Ассоциации адвокатов «Чистые руки»³³ показывают, что использование механизма возбуждения уголовных дел как инструмента давления на гражданина – типичная коррупционная практика.

Правоохранительными органами основное внимание уделяется коррупционным преступлениям, связанным с дачей взятки и с получением взятки. При этом количество выявленных лиц по делам о даче взятки (ст. 290 Уголовного кодекса РФ) превышает количество выявленных лиц по делам о получении взятки (ст. 291 Уголовного кодекса РФ)³⁴.

Необходимо понимать, что граждане и предприниматели зачастую идут на преступление и дают взятки в связи с невозможностью иным путем реализовать свои законные права³⁵.

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

Что касается такой меры, как лишение права заниматься определенными видами деятельности или занимать определенные должности, то частота ее применения судами составляла за тот же период меньше 1%³⁶.

В то же время, законодательство предоставляет возможность применения очень жестких мер в отношении граждан и

сфере»; из стенограммы научно-практической конференции в Государственной Думе ФС РФ 9 июня 2011 года на тему: «Конституционный принцип разделения властей России: мифы и реальность».

³³ «Коррупция в России-2011: годовой доклад приемной «ЧИСТЫЕ РУКИ».

³⁴ Статистика МВД России.

³⁵ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года.

³⁶ Материалы круглого стола по вопросам подготовки Доклада Общественной палаты Российской Федерации об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики, проведенного 13 апреля 2011 года.

предпринимателей, нарушивших закон. Так, с целью повышения дисциплины граждан, привлеченных к уплате штрафа за совершенное административное правонарушение, в Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность вплоть до административного ареста на 15 суток за неуплату административного штрафа в установленные сроки.

В 2011 году общественностью неоднократно высказывалось мнение, что судами и правоохранительными органами изыскиваются способы обойти «президентские» поправки в Уголовный кодекс о запрете заключения под стражу предпринимателей при проведении расследования по экономическим статьям³⁷.

Антикоррупционные меры в социально-экономической сфере

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

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

В целом, данный комплекс мер был реализован достаточно эффективно. Однако, необходимо отметить, что данные меры носят, преимущественно, точечный характер и неадекватны существующему уровню коррупции.

В ряде социальных областей уровень воспринимаемой гражданами коррупции в последние годы снизился. Так, готовность давать взятку

³⁷ Материалы научного семинара НИУ ВШЭ «Бизнес в зале суда. Деньги. Власть. Право» - 29.06.2011// <http://liberal.ru/articles/5366>.

практически вдвое сократилась в сфере призыва на военную службу (с 63 до 33%), что, видимо, связано с сокращением срока службы по призыву.

Немаловажную роль в антикоррупционных мероприятиях в социальной сфере играет заработная плата работников, внедрение систем мотивации и материального стимулирования на основе эффективности и результативности деятельности.

Согласно опросам, в социальной сфере наиболее коррумпированными являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- устройство детей в детские сады и средние общеобразовательные учреждения;
- обращение за медицинской помощью³⁸.

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

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

Местные власти ежегодно устанавливают новые (повышенные) тарифы на оплату услуг ЖКХ, включая в них инвестиционную составляющую. Но надлежащих работ по инвестированию в улучшение услуг ЖКХ не производится. Отдельные услуги, указанные в

³⁸ Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. Социологические исследования 2011 года.

коммунальных счетах, оказываются в ненадлежащем качестве, либо вообще фактически не предоставляются³⁹.

Данные о финансово-хозяйственном состоянии и деятельности предприятий ЖКХ, как правило, не доступны гражданам для контроля. В результате создаются предпосылки для хищения денежных средств.

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

Эксперты также отмечают распространенность коррупции в сфере врачебно-фармакологического сотрудничества⁴⁰. Врачи получают вознаграждения от фармацевтических компаний, за что рекомендуют пациентам приобретать лекарственные средства конкретных производителей.

Особо сильно развита коррупция в сфере обеспечения населения высокотехнологичной медицинской помощью, когда медицинские должностные лица распоряжаются ограниченным ресурсом, а также в сфере закупок высокотехнологичного медицинского оборудования.

Отсутствие зримых улучшений в развитии системы медицинского страхования стало одной из причин скептического отношения граждан к снижению уровня коррупции в данной сфере: в ходе опроса Общественной палаты в октябре 2011 г. не более 20% респондентов отметили снижение уровня коррупции в сфере здравоохранения за последний год⁴¹.

Что касается такой важной социальной сферы как образование, то по данным опроса Общественной палаты, чуть менее половины респондентов отмечают, что коррупция в сфере образования за последний год повысилась и половина опрошенных считает, что ее уровень не изменился.

Министерство экономического развития в своем докладе отмечает, что высшее образование, дошкольные учреждения, средняя школа

³⁹ Из материалов «Горячей линии» Общественной палаты Российской Федерации «Стоп, коррупция!», из обращений граждан в Общественную палату.

⁴⁰ Коррупционный рынок медицинских справок - Фонд исследования проблем демократии (2009).

⁴¹ Результаты опросов Общественной палаты Российской Федерации.

относятся к зонам повышенной коррупционной опасности⁴². Треть (36%) россиян заявляют, что для решения своих проблем им приходилось «вознаграждать» работников образования (по сравнению с 2006 годом доля таких случаев выросла с 29 до 36%⁴³. Ежегодно каждый пятый россиянин, обращающийся в систему образования, вынужден платить взятки⁴⁴.

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

При разработке и реализации антикоррупционной политики необходимо учитывать следующее.

Эффективность применения антикоррупционных мер зависит от ряда факторов политического, правового, управленческого, экономического и информационного характера, среди которых можно выделить следующие.

Во-первых, соответствие интенсивности антикоррупционных мероприятий характеру коррупционных проявлений – чем выше степень коррупционных рисков в той или иной сфере государственного управления, чем тем выше должна быть степень интенсивности применяемых антикоррупционных мер.

Во-вторых, эффективность антикоррупционной политики зависит от правильной расстановки акцентов при выборе из обширного антикоррупционного инструментария наиболее действенных организационно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям с учетом следующих факторов:

- а) оценки коррупционных рисков в конкретной сфере или области государственного управления;
- б) характера совершаемых коррупционных правонарушений в данной сфере, на территории региона или муниципального образования;

⁴² Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр «Перспективы гражданского общества в России (2011).

⁴³ «Коррупция при поступлении в вуз и как с ней бороться»
<http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=10469>

⁴⁴ Барометр Мировой Коррупции 2010 – Трансперенси Интернешнл.

в) данных социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного или муниципального органа;

г) результатов антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;

д) иных факторов, позволяющих в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

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

- сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками;
- государственные функции и должностные обязанности с повышенными коррупционными рисками;
- правовое положение должностных лиц, являющихся участниками коррупционных отношений;
- распространенность коррупционных правонарушений на той или иной территории;
- формы коррупционных отношений, складывающиеся на той или иной территории или в той или иной сфере государственного управления.

Эффективность мер по противодействию коррупции во многом зависит от правильно избранного объекта антикоррупционного воздействия. Сегодня это – лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы.

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

Для эффективного противодействия коррупции необходимо обеспечить должную степень согласованности действий органов и должностных лиц, к функциональным обязанностям которых относится выявление и пресечение коррупционных правонарушений.

Эффективность антикоррупционной политики зависит от должностного уровня и профессиональной подготовленности лиц, в

должностные обязанности которых входит принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

Эффективность проводимой антикоррупционной политики во многом снижается в связи с отсутствием эффективных механизмов экспертной оценки результатов проведенных антикоррупционных мероприятий, исполнения требований антикоррупционного законодательства и учета экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений. В ряде случаев, например, применительно к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, законодательство даже не предусматривает условия для привлечения научных организаций к их проведению (независимая антикоррупционная экспертиза проводится по инициативе эксперта и за его счет).

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

1. Комплекс реализуемых мер является необходимым, но недостаточным, в связи с чем в обществе формируется мнение о декларативности антикоррупционной политики.

Отсутствие действенных, жестких санкций, запретов, ограничений, механизмов контроля и обратной связи по большинству антикоррупционных мер делает угрозы и риски для коррупционеров незначительными по сравнению с гигантскими возможностями для обогащения, - т.е. не создается должных стимулов для отказа от коррупционного поведения⁴⁵.

2. Антикоррупционная политика сводится, преимущественно, к борьбе со взяточничеством.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции», противодействие коррупции - деятельность федеральных органов

⁴⁵ Из материалов круглого стола по вопросам подготовки доклада общественной палаты об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики 22 марта 2011 года.

государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

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

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

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

В России борьба с коррупцией из всего перечисленного, как правило, ограничивается исключительно пресечением коррупционных правонарушений, причем, состоящих преимущественно в получении или даче взятки.

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

Статистика Министерства внутренних дел по числу возбужденных уголовных дел, а также судебная статистика по числу вынесенных приговоров подтверждает это: доля дел и приговоров по другим «коррупционным» уголовным статьям незначительна.⁴⁶

Таким образом, не замечаются иные коррупционные деяния, что не отражает истинных масштабов проявлений коррупции и объема коррупционного «рынка» в России. К числу коррупционных деяний не всегда причисляются общепризнанные, с точки зрения международной практики, проявления коррупции – такие как присвоение государственных и общественных финансов, дефицитных (ограниченных) имущественных ресурсов должностными лицами, продвижение во власть, на государственные должности и в государственные компании родственников и друзей, использование властных ресурсов в интересах аффилированных бизнес-структур и для монополизации рынков. Неоднократно отмечалось, что вопросы борьбы с хищением бюджетных средств – одного из самых масштабных проявлений коррупции – не

⁴⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 год// <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=494>; Состояние преступности - январь-декабрь 2010 год//http://www.mvd.ru/userfiles/yanvar_dekabr_2010.pdf

являются приоритетными. Остаются законодательно неотрегулированными вопросы конфликта интересов.

3. Не обеспечена реализация принципа неотвратимости наказания.

Необходимость ужесточения ответственности должностных лиц органов власти за нарушения антикоррупционного законодательства предусматривается всеми основополагающими международными и внутрироссийскими документами в сфере противодействия коррупции (Конвенция ООН, Конвенция Совета Европы, Национальная стратегия).

4. Отсутствует нормативная база развития общественного контроля.

В нашей стране неоднократно предпринимались попытки создать нормативную базу для общественного контроля за деятельностью исполнительной власти, для борьбы с коррупционными проявлениями. В ряде субъектов Федерации были разработаны соответствующие законопроекты. Также были разработаны проекты соответствующих федеральных законов. Однако, эти инициативы пока не получили какой-либо поддержки со стороны властей.

Раздел 2. Участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики.

2.1. Общественный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции

Одной из основных функций гражданского общества, а также одним из ключевых механизмов противодействия коррупции является общественный контроль. Ряд экспертов именно общественный контроль называют «истинной четвертой властью».⁴⁷

По данным антикоррупционного мониторинга Общественной палаты наиболее эффективными формами участия общественности в противодействии коррупции респонденты считают проведение общественных расследований по фактам коррупции, а также общественный контроль и мониторинг административных практик в коррупционно-рисковых сферах. Среди посетителей сайта Общественной палаты доля считающих данные формы участия наиболее эффективными составляет 65-66%, среди участников публичных мероприятий Общественной палаты – 53-64%, среди членов региональных общественных палат – 43-52%.

При этом общественный контроль необходимо воспринимать максимально широко. Он включает в себя разнообразные формы участия граждан в противодействии коррупции: общественную экспертизу решений органов власти, антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов, оценку регулирующего воздействия, участие в контроле за расходованием средств бюджета и за достоверностью деклараций госслужащих и пр.

К сожалению, наиболее эффективные меры по борьбе с коррупцией - усиление контроля над деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов – в России практически не реализованы.⁴⁸ Общество не наделено необходимыми полномочиями в этой сфере.

Определенная работа в данном направлении, конечно, проводится: в общественных палатах в субъектах Российской Федерации созданы

⁴⁷ Global Integrity Report 2010.

⁴⁸ Социологические исследования ВЦИОМ (2007-2011 гг.).

специальные структуры, проводящие мероприятия по общественному антикоррупционному контролю. Представители общественности включаются в состав советов по противодействию коррупции при федеральных органах исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. Но принятых мер явно недостаточно.

Так, Национальным планом 2010 г. предполагается принять меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Однако, данный механизм осуществляется неэффективно ввиду того, что представители общественности лишены возможности получения всей необходимой информации об использовании бюджетных средств. Кроме того, общественный контроль должен осуществляться не только в сфере расходования финансов.

Первым необходимым элементом общественного контроля должен быть мониторинг решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Принятый Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стал первым шагом к созданию основы для подобного мониторинга⁴⁹.

Не менее важным элементом гражданского контроля является общественная экспертиза решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Но далеко не всегда правоохранительные органы проводят тщательное расследование каждого сигнала о признаках коррупции: проверка, подчас, проводится формально, состав преступления не выявляется⁵⁰.

В такой ситуации снижается доверие граждан к тому, что общественный контроль может быть эффективным⁵¹, падает гражданская активность из-за неуверенности в возможности достичь результата. Общественный контроль носит декларативный характер⁵².

⁴⁹ Global Integrity Report 2010.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Индекс восприятия коррупции (Corruption perception index) Трансперенси Интернешнл.

⁵² Из стенограммы круглого стола по вопросам подготовки Доклада Общественной палаты Российской Федерации об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики, проведенного 13 апреля 2011 года.

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

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

- отказ во взаимодействии с представителями общественности по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов и организаций в сфере обороны, безопасности, атомной энергетики и т.п.);
- формализованный отбор тех лиц, которые «допускаются» к участию в противодействии коррупции по различным признакам, в том числе по критерию лояльности к государственным институтам, отдельным государственным структурам;
- формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения, без проведения расследований по выявленным коррупционным правонарушениям;
- отсутствие необходимости информирования о принятых мерах по тем фактам, которые были выявлены представителями институтов гражданского общества;
- недостаточная компетентность отдельных представителей институтов гражданского общества, в том числе уполномоченных представлять позицию по вопросам применения антикоррупционных мер к подобного рода деятельности.

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

Нередки случаи формалистского подхода к исполнению указов Президента Российской Федерации о формировании составов общественных советов при министерствах на основе предложений

граждан, общественных объединений и организаций: право выбора наиболее «удобных» из всего спектра общественных организаций все равно остается за руководством ведомства.

В целом, открытость органов власти и их доступность для граждан повысились после принятия федерального законодательства.

Сам факт появления общественных советов говорит о стремлении изменить ситуацию к лучшему. Однако, эффективность работы общественных советов ограничивается тем, что самим советам не предоставляется никаких гарантий независимости от правительственных структур.

Отсутствуют специальные механизмы общественного контроля за деятельностью судов, правоохранительных органов. В результате судебная и правоохранительная система превращаются в замкнутую корпорацию, негативно настроенную к общественному контролю, а критика со стороны представителей общественности зачастую воспринимается как попытка дискредитировать власть.

Главное, на что обращает внимание общественность – на кадровую политику в том или ином органе власти.

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

Так, Общественная палата Республики Дагестан следующим образом оценивает проблему: «Система контроля за соблюдением установленных законом ограничений для государственных служащих в должной мере не работает. Об этом свидетельствуют приводимые Прокуратурой Республики Дагестан в представляемых в органы государственной власти Республики Дагестан информациях факты нарушений в республиканских министерствах и ведомствах. Не внедрен механизм ротации государственных гражданских служащих..., а система подбора и расстановки кадров не исключает коррупционных проявлений. Необходимо продолжить работу по совершенствованию механизма контроля за государственными служащими, ... повышению ответственности органов государственной власти Республики Дагестан и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин

коррупции, оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов Республики Дагестан и их работников»⁵³.

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

- «продолжить деловое взаимодействие, обмен информацией с судебными и правоохранительными, контрольно-надзорными органами, субъектами предпринимательской деятельности, представителями общественности с целью получения данных о возможных коррупционных проявлениях, в первую очередь, связанных с хищением бюджетных средств, с незаконным распоряжением государственной и муниципальной собственностью, нарушением прав предпринимателей;
- усилить надзор за исполнением законодательства органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами дознания и предварительного следствия при возбуждении, расследования и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности;
- усилить надзор за исполнением законодательства, регулирующего использование государственного имущества и размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, за исполнением руководителями государственных и муниципальных органов законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной или муниципальной службе;
- принять меры по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов с целью исключения из них коррупциогенных факторов, привлекая к работе профессионалов – ветеранов государственной службы, ветеранов правоохранительных органов, обладающих богатым жизненным опытом оперативно-розыскной и следственной работы, сохранивших гражданскую позицию и готовность служить интересам обеспечения национальной безопасности России»⁵⁴.

⁵³ Из информации Общественной палаты Республики Дагестан о состоянии дел в сфере противодействия коррупции за 2010 год в Республике Дагестан.

⁵⁴ Борьба с коррупцией: опыт, проблемы, перспективы. Рекомендации общественных слушаний Общественной палаты Тамбовской области и Администрации Тамбовской области 26 мая 2011 года.

2.2. Информационная прозрачность как необходимый фактор общественного контроля

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

В России с 1 января 2010 года вступил в действие Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который устанавливает, что органы власти должны обеспечить доступ граждан к информации об их деятельности через обнародование в СМИ, Интернете, по запросу, в помещениях, занимаемых этими органами; через библиотечные и архивные фонды. Также определена форма предоставления информации, порядок предоставления, права пользователей, ответственность за нарушения права на доступ. Статья 25 закона предусматривает ответственность за нарушение права доступа граждан к этой информации, что пока остается лишь декларацией⁵⁵.

Принятие данного Федерального закона, а также Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов», - безусловно, положительный шаг. Но теперь необходимо обеспечить эффективное правоприменение.

На повестке дня стоит необходимость создания всеобъемлющего и точного законодательства о доступе населения к публичной информации и принятия адекватных мер для осуществления указанного законодательства в государственном управлении, в том числе надлежащего надзора за его осуществлением⁵⁶.

Пока же практика применения нового законодательства - не самая лучшая. Так, например, просьба СМИ о предоставлении им в рамках данного законодательства каких-либо документов отклоняется по

⁵⁵ Global Integrity Report 2010.

⁵⁶ Compliance Report on the Russian Federation - 2010:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%292_Russia_nFederation_EN.pdf.

причине, что документы «не являются информацией»⁵⁷. И суды, к сожалению, встают на сторону чиновников. Фактически, получается, что должностные лица имеют право отказаться обнародовать открытые документы, скрывая от налогоплательщиков серые и черные схемы распределения бюджетных денег и муниципальных земель. И каких-либо правовых средств осуществления общественного контроля в данной сфере нет.

Статьи Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», устанавливающие ответственность должностных лиц за непредоставление информации имеют декларативный характер, так как не обеспечивают неотвратимости наказания. Также на практике нередки случаи, когда в целях формального выполнения требований законодательства, обязывающих должностные лица предоставлять информацию и отвечать на обращения граждан, чиновники направляют «отписки», не содержащие ответа по существу.

Недобросовестные чиновники понимают, что при сокрытии информации, предоставлении её в неполном и отредактированном виде, предоставление некачественной информации или предоставление информации в неполном объеме существенно снижает возможность осуществления гражданского контроля. Поэтому, несмотря на возможную ответственность, и происходит постоянное сокрытие информации, препятствие ее представлению гражданам и их объединениям в удобной для пользователей форме и в полном объеме⁵⁸.

«Электронное правительство» как инструмент повышения эффективности работы государства имеет и плюсы (центры коллективного доступа, единый портал www.gosuslugi.ru), и минусы (разный уровень информатизации муниципалитетов, из 15 тыс. услуг реально предоставляется чуть больше 100).

2.3. Независимый мониторинг и исследования в сфере коррупции

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

⁵⁷ «Ведомости», 14.07.2011, №128 (2894)//

http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/263894/dokument_ne_informaciya

⁵⁸ Global Integrity Report 2010.

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

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

Эффективность правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией не отвечает принятым в последние несколько лет органами законодательной и исполнительной власти решениям, которые опираются на международно-правовые инструменты, апробированные и доказавшие свою эффективность во многих странах.

Вследствие этого:

- противодействие коррупции ведётся без опоры на результаты научно обоснованных исследований;
- точность, объективность и достоверность исходных данных, на которых основываются выводы о состоянии коррупции в России и принимаются решения о мерах, направленных на противодействие этому явлению, вызывают сомнения у граждан и экспертов.

Серьезный разрыв между принятыми в последнее время адекватными законодательными мерами в сфере противодействия коррупции и правоприменительной практикой, объясняется, в том числе, отсутствием действенной системы мониторинга⁵⁹.

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

- антикоррупционный мониторинг должен охватывать различные направления деятельности государственных и

⁵⁹ Из материалов круглого стола по вопросам подготовки Доклада Общественной палаты Российской Федерации об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации государственной антикоррупционной политики, проведенный 13 апреля 2011 года.

общественных институтов по вопросам противодействия коррупции;

- антикоррупционный мониторинг может осуществляться государственными и муниципальными органами, а также представителями гражданского общества (независимый антикоррупционный мониторинг) в различных сферах и областях государственной и общественной жизни;
- антикоррупционный мониторинг не должен ограничиваться мониторингом применения законодательства о противодействии коррупции, а охватывать иные виды нормативных предписаний, исполнение которых способно оказать влияние на снижение коррупционных рисков.

2.4. Роль СМИ, Интернета и блогосферы

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

Однако, ни в Национальном плане противодействия коррупции, ни в Национальной стратегии противодействия коррупции средства массовой информации не названы как важнейший институт противодействия коррупции. В последние годы электронная и печатная пресса перестала оказывать действенное влияние на ситуацию в органах власти, публикации журналистов игнорируются, в нарушение действующих законов власти не принимают мер по критическим статьям, делают вид, что этой критике нет, что ее можно игнорировать.

В этих условиях возрастает роль Интернета и блогосферы – при существенном росте уровня общественного недовольства коррупцией это может содержать в себе серьезные социальные риски.

Положительная роль Интернета и блогосферы выражается, безусловно, в том, что появляется возможность привлекать к широкому общественному обсуждению этой актуальной проблемы массы людей.

Интернет служит сегодня и органам власти инструментом проведения антикоррупционной политики.

Созданный в ходе реализации Административной реформы портал госуслуг www.gosuslugi.ru позволяет отчасти решать антикоррупционные

задачи в сфере получения государственных услуг гражданами и предпринимателями, - которая относится к сферам госуправления с высокими коррупционными рисками.

На региональном уровне также создаются интернет-ресурсы антикоррупционной направленности. Так, правительство Самарской области открыло свой сайт под названием «Антикоррупционная политика Самарской области» (www.samaraanticorr.ru), на котором размещена информационно-новостная, справочно-аналитическая и правовая информация о принимаемых в регионе мерах по реализации государственной антикоррупционной политики на территории Самарской области в общем и в каждом субъекте антикоррупционной деятельности в частности. Сайт адресован специалистам, государственным гражданским и муниципальным служащим, сотрудникам правоохранительных органов, а также широким слоям населения, интересующимся проблемами противодействия коррупции и борьбы с ней. Ресурс является точкой входа на почти 100 подсайтов – страниц субъектов антикоррупционной деятельности Самарской области: органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных и судебных органов, общественных объединений и региональных отделений политических партий⁶⁰.

Для радикального повышения эффективности борьбы с коррупцией принципиальным фактором является независимость СМИ от органов власти и законодательное закрепление обязанности реагирования органов власти и правоохранительных органов на антикоррупционные публикации. А сегодня в России практически до 80% региональных средств массовой информации принадлежит или финансируется государством через бюджет⁶¹.

СМИ, в свою очередь, как один из главных институтов гражданского общества должны ставить своей целью не только информирование о деятельности государственных органов и ее

⁶⁰ Из доклада департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области на слушаниях, проводимых Общественной палатой Самарской области «Об эффективности антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики» от 14 сентября 2011 года.

⁶¹ Из выступления П.Н.Гусева, председателя Комиссии Общественной палаты российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации, на общественных слушаниях в Воронеже «СМИ в многонациональном государстве: свобода слова и ответственность журналиста» 20-21 мая 2008 года.

контролирование, но также включать в свою деятельность антикоррупционную пропаганду.

2.5. Общественные инициативы в сфере противодействия коррупции

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

Исследователи отмечают, что общение власти и представителей гражданского общества затруднено: в случае, если отдельные решения властей противоречат общественным интересам, даже целенаправленные и организованные усилия представителей гражданского общества не гарантирует отмену такого решения⁶².

Немногочисленность успехов в достижении общественно-значимых результатов, в свою очередь, снижает общественную поддержку инициатив гражданского общества.

Число организаций, целенаправленно занимающихся борьбой с коррупцией, достаточно велико. Среди этих организаций есть и некоммерческие организации, в том числе – правозащитные, фонды, исследовательские центры, интернет-проекты.

Общественная палата РФ проводит мониторинг восприятия коррупции, а также оказывает общественную поддержку заявителям о коррупции. В результате рассмотрения поступивших на «Горячую линию» «Стоп, коррупция!» обращений сделан вывод, что граждане не столько сообщают о фактах коррупции, сколько о тех ситуациях, которые её порождают. 80 процентов обращений в Общественную палату связаны с «общеизвестными» коррупционными явлениями, действующими на протяжении ряда лет и активно освещаемыми СМИ; существованием «неприкасаемых» лиц и nepотизма; «планов по раскрываемости преступлений и правонарушений» и фабрикации дел, - в том числе, для выполнения указанных планов; родственными и иными тесными отношениями представителей власти и бизнеса. По значимым темам на регулярной основе проводятся круглые столы, заседания для обсуждения

⁶² Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр «Перспективы гражданского общества в России (2011).

проблем борьбы с коррупцией и определения первоочередных мер по ее предотвращению в отдельных сферах.

Общественные палаты субъектов федерации демонстрируют активное участие в противодействии коррупции, повышении правовой грамотности населения. Так, например, общественная палата Тверской области в 2011 году проводила антикоррупционную акцию «Гражданский контроль», направленную на выявление фактов и признаков коррупционных проявлений, случаев злоупотребления служебным положением со стороны должностных лиц. В Ивановской области Общественная палата организовала общение членов палаты с населением на регулярной основе: члены палаты регулярно выезжают на места и оказывают правовую поддержку, в том числе, по вопросам коррупции.

Общественные палаты регионов принимают активное участие в антикоррупционной деятельности региональной власти, общественной экспертизе проектов НПА. Такая практика встречается в общественных палатах Ярославской, Пензенской, Свердловской, Курганской, Ивановской, Липецкой областей, Пермского края, Республики Марий-Эл.

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

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

Национальный Антикоррупционный Комитет, Фонд «ИНДЕМ», Ассоциация юристов России, ТПП РФ, ОПОРА России, Деловая Россия, «Трансперенси Интернешнл – Россия», ОПС «Человек и Закон» и другие ведут регулярную работу по мониторингу в сфере коррупции. Правозащитные организации занимаются устранением нарушений прав граждан, в основе которых часто лежат коррупционные проявления.

Значительная работа по общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизе нормативных правовых актов проводится

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

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

Российский союз промышленников и предпринимателей принимает активное участие в противодействии коррупции: организован мониторинг законодательства, административных регламентов. Объединение работодателей активно участвует в антикоррупционной экспертизе, общественном обсуждении законопроектов. Представители крупнейших бизнес-объединений участвуют в деятельности общественных советов при органах власти, Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

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

Интернет-ресурсы «Росгосзатраты», «OpenGovData», «Гослюди», «РосПил», «Demokrator.ru», «Open-letter.ru» объединяют людей для совместного воздействия на власти по наиболее важным общественным и

социальным проблемам. Роль таких массовых проектов нельзя недооценивать. Именно посредством их деятельности происходит правовое воспитание, повышается нетерпимость к коррупции.

Раздел 3. Выводы и рекомендации

В России в целом сформирована нормативная база антикоррупционных мер; ратифицированы основные международные соглашения (хотя и не полностью, с оговорками), принято значительное число законов и подзаконных актов.

Содержащиеся в принятых нормативных актах антикоррупционные меры большинством экспертов и исследователей коррупции в России оцениваются как необходимые. Но результаты реализации свидетельствует о том, что меры не соответствуют уровню коррупции в стране: ее глубине и масштабам, а также институциональным особенностям России. В целом, комплекс реализуемых антикоррупционных мер не решают задачу противодействия коррупции ввиду их неадекватности масштабам и формам проявления коррупции в стране, а также отсутствию ключевых мер, направленных против условий, порождающих коррупцию.

Успешная антикоррупционная политика невозможна и без фундаментальных сдвигов в общественном, групповом и индивидуальном сознании, без серьезных позитивных коррекций в правилах поведения не только таких целевых групп как государственные и муниципальные служащие, но и самих граждан.

Роль гражданского общества должна состоять в выявлении негативных тенденций при реализации антикоррупционных мер и направлении сигналов власти, которые должны незамедлительно расследоваться. Сейчас же участие гражданского общества в формировании антикоррупционной политики и контроле за ее реализацией недостаточно.

На фоне проделанной в последние годы работы по принятию законодательства, направленного на противодействие коррупции, выделяется ряд ключевых рекомендаций, отсутствие реализации которых приводит к неэффективности всей проводимой работы и непоследовательности в нормативно-правовом регулировании антикоррупционной политики.

1. Формирование критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер

Необходима разработка критериев эффективности реализации антикоррупционных мер:

1) критерии эффективности следует дифференцировать в зависимости от вида направления противодействия коррупции – профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений;

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

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

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

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

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

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

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

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

Также в России действует Федеральный закон от 20.08.2004 N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства". В рекомендациях ГРЕКО предлагалось ввести особую защиту заявителей о коррупции от неблагоприятных последствий⁶³. Необходимая нормативная база так и не была принята.

Один из механизмов обеспечения защиты заявителей – анонимность обращения⁶⁴.

Важной мерой является всеобщность защиты заявителей - сейчас решение о предоставлении заявителю защиты принимает, фактически, следователь, в результате чего вопрос защиты заявителя ставится в зависимость от усмотрения должностного лица⁶⁵.

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

3. Повышение правовой культуры населения

Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, призванные, путем развития положений Основ в законодательстве, формировать высокий уровень правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, а также добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения. Данные Основы

⁶³ Compliance Report on the Russian Federation - 2010:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%292_Russia_nFederation_EN.pdf

⁶⁴ Global Integrity Report 2010

⁶⁵ Индекс восприятия коррупции (Corruption perception index) Трансперенси Интернешнл

нуждаются в немедленной реализации путем разработки и принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

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

4. Введение принципа обязательности учета результатов антикоррупционной экспертизы

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

5. Создание эффективных механизмов гражданского общественного контроля

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

- информационную прозрачность и обеспечение эффективного доступа граждан к информации;
- повышение роли общественных советов при органах власти, в том числе в вопросах независимости от органов власти и обязательности принимаемых решений;
- повышение информированности населения о проводимых антикоррупционных мероприятиях, в том числе путем повышения роли СМИ и антикоррупционной пропаганды;
- повышение роли представителей гражданского общества в контроле за достоверностью сведений, указываемых в публичной отчетности органов власти и организаций, получающих бюджетную поддержку, а также за расходованием бюджетных средств органами власти;

- тщательное расследование сообщений представителей общественности о фактах незаконного расходования бюджетных средств, имеющие большой общественный резонанс.

6. Повышение эффективности антикоррупционного мониторинга

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

Система антикоррупционного мониторинга должна опираться на обоснованные методы научно-практического анализа и оценки коррупционных проявлений;

Мониторинг не должен носить внутриорганизационный характер, то есть замыкаться на изучении служебных документов, отчетов, справок государственных и муниципальных органов;

Мониторинг не должен проводиться только должностными лицами, в отношении деятельности которых он призван предоставить информацию (т.н. мониторинг в отношении самого себя) – в нем должны участвовать также специальные государственные институты (службы) и институты гражданского общества, а также экспертные организации;

Антикоррупционный мониторинг должен основываться на диверсификации источников информации – чем шире охват источников данных, тем более репрезентативными будут его результаты;

Основными задачами антикоррупционного мониторинга должны выступать:

1) комплексное наблюдение за изменением состояния и уровня коррупции, основных форм ее проявления;

2) непрерывное наблюдение за осуществлением государственными и муниципальными органами деятельности, связанной с коррупционными рисками;

3) своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупции;

4) оценка эффективности проводимой антикоррупционной политики, принимаемых антикоррупционных мер;

5) информирование о состоянии и эффективности противодействия коррупции.

7. Повышение эффективности антикоррупционных мер в отношении должностных лиц

Повышение эффективности может быть достигнуто путем:

- исключения возможности принятия решения о привлечении должностного лица к ответственности по усмотрению руководителя;
- использования механизма инициирования проведения расследования правоохранными органами и прокуратурой достоверности сведений, содержащихся в декларациях о доходах, фактов незаконного обогащения по инициативе представителей гражданского общества.
- введения неотвратимой ответственности за нарушение должностным лицом любого положения законодательства о госслужбе;
- повышения эффективности мер по предотвращению конфликта интересов;
- изучения с привлечением заинтересованных бизнес ассоциаций механизмов навязывания платных услуг и выявление выгодоприобретателей из числа лиц, наделенных властными полномочиями;
- введения эффективного контроля за достоверностью деклараций лиц, наделенных властью и их родственников;
- внедрения антикоррупционных стандартов исполнения отдельных государственных функций и предоставления государственных услуг;
- исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче подарков, стоимость которых превышает установленный предел в собственность государства или муниципального образования;
- исполнения государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче принадлежащих им акций в доверительное управление.

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

Необходима реализация следующего комплекса мер⁶⁶:

- выполнение требований Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы в части совершенствования уголовной ответственности за коррупцию (введение уголовной ответственности за обещание взятки и уголовной ответственности для юридических лиц);
- ратификация статьи 20 Конвенции ООН о противодействии коррупции
- ратификация Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в ходе осуществления международных деловых операций, предусматривающей международные контроль за ее реализацией;
- ратификация Конвенции Совета Европы №174 О гражданско-правовой ответственности за коррупцию»
- развитие сотрудничества правоохранительных органов разных стран в целях повышения эффективности правоприменительных мер для борьбы с коррупционными преступлениями (в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве);
- использование принципа взаимной международной правовой помощи, предусмотренного Конвенцией ООН, в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве в связи с коррупционными преступлениями;
- активное изучение международного опыта противодействия коррупции и внедрение лучших практик борьбы с коррупцией в российскую правовую систему;
- использование зарубежного опыта для обучения госслужащих и представителей гражданского общества современным методам противодействия коррупции;

⁶⁶ Доклад совместной рабочей группы России и США по вопросам инвестиций и прозрачности, 2009 год.

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

Приложение.

Проект концепции федерального закона «Об общественном контроле»⁶⁷

Современное развитие всех сторон общественной, экономической, социальной и политической жизни России требует кардинального повышения эффективности всей системы государственных органов власти и управления, муниципальных органов. Решение этой императивной по своему характеру задачи, наряду с усилиями по более эффективному регулированию деятельности этой системы органов, тесно связано с кардинальным повышением роли общественного контроля.

Развитие общественного контроля за деятельностью всей системы органов государственной власти и управления, муниципальных органов призвано обеспечить ориентацию деятельности этой системы органов на реализацию общественных интересов; оградить общество от бюрократических извращений и коррупционных посягательств; повысить доверие между властью и обществом, являющегося необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической системы.

В последние годы в нашей стране велась работа по развитию общественного контроля. В целом ряде законодательных актов предусмотрены отдельные процедуры, связанные с общественным контролем. В нашей стране действуют отдельные институты общественного контроля: Общественная палата России, общественные палаты субъектов Федерации, общественные советы муниципальных органов, общественные советы при федеральных органах управления. Активное участие в общественном контроле принимают НКО, общественные организации и профессиональные объединения. Деятельность институтов общественного контроля стала заметным фактором, влияющим на деятельность системы органов власти и управления.

В то же время уровень и характер влияния общественного контроля далеки от требуемых. В определенной мере это связано с тем, что деятельность отдельных институтов общественного контроля не сложилась в целостную систему. В законодательстве не вполне определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, проекты законов и решений, подлежащих общественному контролю в обязательном порядке; процедуры осуществления общественного контроля. В них также не урегулированы взаимодействие органов власти и управления и институтов гражданского

⁶⁷ Проект подготовлен по инициативе Общественной палаты Российской Федерации совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

общества, ответственность государственных и муниципальных органов за противодействие и не оказание содействия институтам гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля.

Целый ряд из указанных выше проблем может быть решен путем принятия **Федерального закона «Об общественном контроле»**, призванном создать правовую основу функционирования в нашей стране целостной системы общественного контроля, ее структуру, механизмы функционирования институтов и организаций, осуществляющих функции общественного контроля, правовые нормы взаимодействия гражданского общества и власти.

Задачами закона «Об общественном контроле» являются:

- Регулирование общественных отношений между институтами гражданского общества, с одной стороны, и органами государственной власти и управления, муниципальными органами, с другой, в области осуществления контроля общества за деятельностью соответствующих органов;
- Определение полномочий институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за деятельность органов государственной власти и управления, муниципальных органов;
- Регулирование процедур осуществления общественного контроля;
- Установление обязанностей должностных лиц органов государственной власти и управления, муниципальных органов по взаимодействию с институтами гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля;
- Установление мер ответственности должностных лиц органов государственной власти и управления, муниципальных органов за препятствие или противодействие представителям институтов гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля.

Предметом общественного контроля в Российской Федерации являются все стороны общественной и государственной жизни, непосредственно затрагивающие интересы граждан, общественных объединений и организаций, а также интересы развития и безопасности страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Наличие какой-либо специфики функционирования отдельных секторов государственной власти и управления не может служить основанием для исключения этих секторов из сферы общественного контроля. В отдельных сферах государственной власти и управления, деятельность которых защищена государственной тайной или предполагает наличие специальных субординационных отношений, ограничивающих осуществление участниками этих отношений своих

гражданских прав, настоящим Законом устанавливаются специализированные процедуры осуществления общественного контроля.

Настоящим Законом устанавливаются принципы, цели и задачи функционирования системы общественного контроля в нашей стране, структура, функции и полномочия входящих в нее институтов.

Принципы осуществления общественного контроля исходят из установленной Конституцией России демократической природы общественного устройства Российской Федерации. Настоящий Закон исходит из следующих **принципов** осуществления общественного контроля в России:

- Неотъемлемого права граждан России на участие в системе общественного контроля. Это право осуществляется:

- через непосредственное участие граждан в общественном контроле через направление соответствующих обращений в органы государственной власти и управления, муниципальные органы, средства массовой информации, а также через акции прямого действия, направленные на выявление и демонстрацию общественности и СМИ фактов нарушения действующих норм;
- через добровольное участие граждан в деятельности НКО, общественных организаций и объединений, участвующих в деятельности системы общественного контроля;
- через их деятельность в рамках институтов гражданского общества, призванных осуществлять функции общественного контроля.

- Доступность информации о деятельности органов государственной власти и управления, муниципальных органов, позволяющих гражданам, всем участникам системы общественного контроля получать всю необходимую информацию, позволяющую формировать обоснованные суждения и заключения относительно эффективности деятельности этих органов, следованию ими общественных интересов, мотивов принятия решения их должностных лиц, включая наличие или отсутствие коррупционной составляющей.

- Компетентности и гражданской ответственности всех участников системы общественного контроля при выработке заключений, предложений и рекомендаций органам государственной власти и управления, органам муниципальных образований. Этот принцип реализуется путем приоритетного привлечения к участию в деятельности системы общественного контроля граждан, продемонстрировавших свою профессиональную компетентность и гражданскую ответственность.

- Диалога, между участниками системы общественного контроля, с одной стороны, и органами государственной власти и управления, органами муниципальных образований, с другой, основанного на взаимопонимании и взаимном уважении, Такой диалог осуществляется на основе презумпции заинтересованности каждой из

сторон в общественном благе, в решении актуальных проблем развития нашей страны, в повышении эффективности системы государственной власти и управления. Поддержание норм взаимоуважительного диалога предполагает, что результатом такого диалога должно стать либо выработка взаимно согласованных решений, либо фиксирование разногласий, подкрепленное развернутой содержательной аргументацией каждой из сторон.

- Учета специфических особенностей соответствующих секторов общественного и государственного функционирования, деятельности государственной власти и управления, муниципальных образований, являющихся предметом общественного контроля. Учет таких специфических особенностей осуществляется путем:

- отражения этих особенностей в структуре системы общественного контроля, специализации деятельности соответствующих ее структурных элементов – институтов гражданского общества на соответствующих предметных областях общественного контроля;

- на использовании экспертного потенциала НКО, общественных организаций и объединений, обладающих конкретным предметным знанием проблем в областях и секторах, выступающих предметом общественного контроля.

- Реакция органов государственной власти и управления, органов муниципальных образований на факты нарушений, выявленных в ходе процедур общественного контроля, прежде всего, коррупционных проявлений; персональная ответственности должностных лиц, как совершивших преступления и проступки, так и допустивших своей халатностью выявленные нарушения. Эти реакция и персональная ответственность обеспечиваются путем выработки соответствующих процедур, зафиксированных в нормативных документах, регулирующих деятельность органов государственной власти и управления, муниципальных органов в части их взаимодействия с системой общественного контроля.

Важный предмет регулирования – взаимодействие институтов гражданского общества, основной деятельностью которых является осуществление общественного контроля, с одной стороны, и структур гражданского общества - НКО, СРО, профессиональные объединения, общественные организации и объединения. Проблема здесь состоит в том, чтобы обеспечить максимальное участие структур гражданского общества в системе общественного контроля, используя потенциал их гражданской активности и квалификации. В то же время участие в общественном контроле структур гражданского общества и отдельных граждан, не отвечающих требованиям гражданственности и квалификации, дискредитирует принципы гражданского контроля, подрывает доверие ко всей его системе.

Решение этой проблемы возможно на основе механизма заявительной аккредитации соответствующих структур гражданского

общества при соответствующих общественных палатах или общественных советах. Сам факт такой аккредитации создает взаимные обязательства между соответствующими общественными палатами и советами, с одной стороны, и структурами гражданского общества, с другой. Институты гражданского общества обязаны информировать аккредитованные структуры о всех планируемых и проводимых мероприятиях, привлекать их к экспертизам, рассматривать предложения и заключения структур гражданского общества по проблемам, составляющим предмет их компетентности. Структуры гражданского общества берут на себя обязательства в меру своих возможностей оказывать содействие системе общественного контроля.

При наличии значимых фактов нарушения одной из аккредитованных структур гражданского общества критериев гражданственности и квалификации соответствующая общественная палата или общественный совет вправе лишить соответствующую структуру аккредитации, сопроводив свое решение развернутой содержательной аргументацией. Со своей стороны структура, лишенная аккредитации, вправе обжаловать соответствующее решение, соответственно, в Совете общественных палат России или в Координационном комитете общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Их решения по данному вопросу являются окончательными.

Необходимое условие дееспособности общественного контроля – доступ к необходимой информации. В Законе должны быть зафиксированы нормы открытости информации о деятельности органов власти и управления, а также порядок запроса и предоставления информации институтам и структурам гражданского общества в рамках осуществления ими легальных процедур общественного контроля. Принципиально важно, чтобы в Законе были установлены нормы, устанавливающие возможность отказа в предоставлении такой информации лишь по закрытому перечню оснований, включая сюда требования сохранения государственной тайны, обеспечение равных условий конкуренции при проведении аукционов и тендеров и т.п.

Важной проблемой эффективности системы общественного контроля является действенность решений институтов гражданского общества, принятых в рамках деятельности системы общественного контроля. В Законе должны быть предусмотрены обязанности органов государственной власти и управления, муниципальных органов рассматривать соответствующие решения, принятые в рамках легальных процедур, принимать их, либо давать по ним содержательные обоснования причин их отклонения.

В качестве дискуссионной новеллы предлагается по особо важным проблемам, являвшимся предметом общественного контроля, ввести специальную процедуру – общественно-парламентского расследования.

При фиксации Общественной палатой РФ, общественными палатами субъектов Федерации отсутствия надлежащей реакции со стороны органов исполнительной власти, направленных на устранение нарушений по особо важным проблемам, выявленным в ходе процедур общественного контроля общественные палаты вправе возбудить совместные процедуры общественно-парламентского контроля. В рамках этой процедуры на паритетных началах создается совместная комиссия соответствующей общественной палаты и, соответственно, Федерального собрания РФ или соответствующего законодательного собрания. Задача совместной комиссии подготовить проверить факты, установленные в ходе процедур общественного контроля и при наличии выявленных нарушений принять решения, обязывающие органы исполнительной власти устранить выявленные нарушения, наказать их виновников.

Парламентская часть совместной комиссии формируется на пропорциональном основании из представителей партий, представленных в соответствующем законодательном органе. В деятельности совместной комиссии участвуют представитель Генеральной прокуратуры или прокуратуры соответствующего федерального округа.

Для возбуждения таких совместных процедур необходима поддержка такого решения со стороны двух третей членов соответствующей палаты. Инициатива общественной палаты может быть отвергнута лишь квалифицированным большинством обеих палат Федерального Собрания или соответствующего законодательного собрания субъекта Федерации.

Структура Закона:

1. Определения.

- понятие единой системы общественного контроля, ее цели и задачи;
- институты и организации гражданского общества, входящие в систему общественного контроля;
 - Общественная палата Российской Федерации;
 - общественные палаты субъектов Российской Федерации;
 - общественные советы муниципальных образований;
 - общественные советы при федеральных органах государственного управления;
 - общественные советы при региональных органах государственного управления;
 - национальные профессиональные объединения;
 - региональные профессиональные объединения;
 - саморегулируемые объединения (СРО);
 - объединения потребителей (национальные, региональные, по видам потребляемых товаров и услуг);

- НКО, общественные объединения и организации, обладающие специальными компетенциями в области общественного контроля;
- процедуры общественного контроля:
 - общественные слушания;
 - экспертные совещания;
 - общественная экспертиза;
 - независимая экспертиза;
 - общественный сход;
 - общественное собрание;
- результаты общественного контроля:
 - заключение;
 - рекомендации;
 - представление.

2. Часть общая, в которой устанавливаются:

- принципы осуществления общественного контроля;
- функционирование единой системы общественного контроля;
- принципы и порядок взаимодействия входящих в нее институтов гражданского общества с НКО, общественными объединениями и организациям, обладающие специальными компетенциями в области общественного контроля; порядок их аккредитации в рамках функционирования системы общественного контроля;
 - полномочия институтов гражданского общества, осуществляющих функции общественного контроля;
 - принципы и порядок выделения нормативных документов и материалов, подлежащих обязательному рассмотрению в рамках осуществления общественного контроля;
 - государственные гарантии доступа институтов общественного контроля к документам и материалам, необходимым для полноценного осуществления общественного контроля;
 - общие и специальные процедуры осуществления общественного контроля, критерии выделения специальных процедур;
 - обязанности должностных лиц органов государственной власти и управления, муниципальных органов по взаимодействию с институтами гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля;
 - процедуры осуществления общественного контроля, требования к их осуществлению, условия легитимности (общественные слушания, общественная и независимая экспертиза, подготовка заключений);
 - порядок рассмотрения органами государственной власти и управления, муниципальных органов экспертиз, рекомендаций и

предложений, выработанных институтами гражданского общества в ходе реализации процедур общественного контроля;

- осуществление совместных экспертных процедур органов государственной власти и управления, муниципальных органов и структур общественного контроля, направленных на преодоление расхождений в оценках ситуации, выявленной в ходе осуществления общественного контроля;

- процедуры совместного общественно-парламентского контроля.

- обязанность органов государственной власти и управления, муниципальных органов реагировать на заключения, рекомендации и результатов экспертиз, подготовленных в результате процедур общественного контроля;

- ответственность должностных лиц органов государственной власти и управления, муниципальных органов за препятствие или противодействие представителям институтов гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля.

3. **Часть особенная**, в которой устанавливаются специфические нормы и методы осуществления общественного контроля, учитывающие требования охраны государственной тайны, или предполагает наличие специальных субординационных отношений, ограничивающих осуществление участниками этих отношений своих гражданских прав.

- осуществление общественного контроля в Вооруженных Силах РФ;

- осуществление общественного контроля в органах и формированиях ФСБ;

- осуществление общественного контроля в органах внутренних дел РФ;

- осуществление общественного контроля в органах и формированиях МЧС;

- осуществление общественного контроля в органах прокуратуры и Следственного комитета;

- осуществление общественного контроля в Службе внешней разведки;

- осуществление общественного контроля в Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков;

- осуществление общественного контроля в Федеральной службе охраны Российской Федерации.

Осуществление общественного контроля в соответствующих органах и структурах основывается:

- на выделении в деятельности этих органов предметов их деятельности, требующих осуществления специальных процедур с тем,

чтобы основная область их деятельности подпадала под общие процедуры осуществления общественного контроля;

➤ на расширении прав и полномочий офицерских собраний, судов чести, советов ветеранов, выборов на их основе органов контроля за соблюдением этических и должностных норм.

4. Переходные положения, определяющие порядок и сроки введения в действие отдельных норм Закона.