

•  
[Главная](#)

- [Дискуссионный зал](#)
- [Главная тема](#)

# ГЛАВНАЯ ТЕМА: ИНТЕРНЕТ- КОНФЕРЕНЦИЯ «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»

Приветствие **Председателя Комиссии Совета Федерации** по вопросам развития институтов гражданского общества **Бориса Исааковича ШПИГЕЛЯ** участникам Интернет-конференции на тему «Об общественном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции»

Уважаемые участники конференции!

От имени Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации приветствую Вас и желаю удачи, а также конструктивной работы, интересных законодательных предложений и активного участия в мероприятии!

В последнее время в нашей стране пристальное внимание уделяется борьбе с коррупцией.

## **Уважаемые участники конференции!**

Разрешите приветствовать Вас на конференции, проводимой нами совместно с Экспертным Советом по вопросам законодательного обеспечения развития институтов гражданского общества при Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества и Некоммерческим партнерством «Юристы за гражданское общество».

Уважаемые участники конференции, проводя данное мероприятие для нас важно установить диалог между властью и обществом, почувствовать общественное участие в процессах предотвращения коррупции, проанализировать формирование правовой культуры и повышения уровня гражданского участия в законотворческом процессе.

Мы приглашаем Вас принять участие в Интернет-конференции и поделиться опытом по различным формам общественного контроля и распространения успешных практик в области проведения общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также проанализировать эффективность взаимодействия институтов гражданского общества, СМИ и органов государственной власти в данной сфере.

Должен сказать, что для нас важно, чтобы институты гражданского общества занимались не только экспертизой законопроектов, а осуществляли полноценный общественный контроль деятельности различных органов власти.

Безусловно, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов должна стать обязанностью всех участников нормотворческого процесса и, правом всех

Итоги более чем двухлетнего периода наступления на коррупцию неоднозначны. С одной стороны, создана серьезная правовая база для антикоррупционной деятельности; с другой стороны, как показывает и официальная, и представленная независимыми экспертами статистика, уровень коррупции в стране практически не снижается.

Борьба с коррупцией не простой процесс и займет не один год, но от решения этой проблемы во многом зависит судьба страны, ее дальнейшее развитие. Решение вопросов, связанных с противодействием коррупции, является одним из приоритетных направлений деятельности Совета Федерации. Эта работа ведется всеми комитетами и комиссиями и направлена на совершенствование правового регулирования в этой сфере. Основанием её проведения является План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2011 год, утвержденный постановлением Совета Федерации от 15 декабря 2010 года № 592-СФ.

Разумеется, только ужесточением требований и запретов проблему коррупции не решить. Здесь гражданское общество должно сказать свое слово! Причем, не только тогда, когда закон вступает в силу, но и, что очень важно, на стадии разработки и

заинтересованных граждан и общественных институтов.

При это, могут использоваться известные механизмы:

- раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, т.е. должна быть полная открытость и прозрачность решений чиновников для граждан;

- проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;

- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов государственной власти;

- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов государственной власти;

- создание и деятельность при органах государственной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

- определение рейтингов органов государственной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости;

- обеспечение участия институтов гражданского общества в административной реформе, антикоррупционной деятельности, экспертизе проектов законодательных и нормативных актов, поддержании системы открытости органов власти, оказании социально значимых услуг и другие.

Некоторые из этих механизмов уже реализуются как на федеральном, так и региональных уровнях.

Напри мер, в нашей Комиссии сложилась практика проведения заседаний с обязательным участием членов Экспертного совета при Комиссии и Общественной палаты Российской

принятия закона, поэтому Совет Федерации уделяет особое внимание взаимодействию с институтами гражданского общества, чье мнение оказывает нам серьезную помощь в законотворческой деятельности.

Уважаемые участники конференции, обращаю Ваше внимание, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» определяет противодействие коррупции как скоординированную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий.

Таким образом, институты гражданского общества являются полноправными субъектами, призванными противодействовать коррупции. И не случайно, при проведении профилактики коррупции предусмотрены такие меры, как:

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением

Федерации, которые предварительно знакомятся с рассматриваемыми законопроектами, проводят его общественную экспертизу и представляют ее членам Комиссии в качестве своего заключения. Поэтому все наши решения подвергаются общественной экспертизе.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" в задачи Общественной палаты Российской Федерации входит осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

А статьей 20 этого же Федерального закона предусмотрена возможность создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти по предложению Совета Общественной палаты Российской Федерации. При этом порядок формирования и деятельности, а также компетенция общественных советов устанавливается нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

Однако анализ таких актов показывает, что в своем большинстве создаваемые общественные советы ориентированы только на привлечение представителей общественности к выработке мер по совершенствованию государственной политики в сфере ведения федерального органа исполнительной власти, но не на осуществление контроля. Считаю, что деятельность этих советов должна быть прозрачна и доступна для обозрения гражданам.

Кроме того, институты гражданского общества должны принимать участие в ликвидации юридической безграмотности граждан, формировать правовую культуру, с младенчества воспитывать в гражданах антикоррупционное поведение.

Важнейшим фактором для массового осознания перспектив преодоления коррупции как национального зла является утверждение созидательных целей и конструктивных ценностей, чтобы убедить людей, что

антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

- совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

Национальная стратегия противодействия коррупции прямо предлагает общественным организациям, политическим партиям и саморегулируемым организациям проводить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

Одним из примеров может стать антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов путем активного вовлечения в эту работу общественных объединений и других институтов гражданского общества. Об этом прямо указано в Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы.

Только совместными силами государственных институтов, общественных организаций, научных сообществ, средств массовой информации и отдельных граждан мы в

подавление коррупции - не самоцель, а важнейшее средство повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Все это должно обеспечить и новый уровень доверия к государству, и совершенствование качества управления, и открытость и прозрачность государственных институтов и принятых ими решений.

Приглашаю Вас к конструктивному сотрудничеству!

**Председатель Комиссии**

**по вопросам развития институтов**

**гражданского общества**

**Б.И.ШПИГЕЛЬ**

**С 1 апреля по 30 мая 2011 года Комиссия Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества совместно с Экспертным советом при Комиссии проводит интернет-конференцию "Об общественном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции".**

При обсуждении темы зарегистрированным на Интернет-портале «Некоммерческое законодательство» пользователям предоставляется возможность не только познакомиться с законодательством об НКО, но и принять участие в экспертизе, существующих законодательных актов и предложить для общественного обсуждения новые документы.

Интернет-портал - единая площадка для юристов и всех тех, кто заинтересован в реформировании законов, касающихся НКО и проведением общественной, в том числе антикоррупционной экспертизы, как основной формы общественного контроля.

состоянии сдвинуться с мертвой точки.

Кроме того, средства массовой информации, к которым, безусловно, относится и Интернет, могли бы способствовать преодолению низкой правовой культуры, воспитанию и привитию высоких нравственных качеств граждан, формированию антикоррупционного стандарта поведения в нашем обществе.

О роли общественных организаций, средств массовой информации неоднократно говорил и Президент Российской Федерации. Последний пример, недавнее заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, которое проходило 30 марта 2011 года в городе Магнитогорске. Глава государства потребовал ввести, начиная с мая текущего года, особый механизм рассмотрения жалоб на действие или бездействие государственных органов, которые содержат обвинения в коррупции. Такой механизм должен предусматривать не только проверку информации, но и обязательную публикацию результатов проверки этой информации, и делать это нужно в том информационном источнике, включая, конечно, и средства массовой информации, которые использовались заявителем. Это должно стать

----- действенным средством в борьбе  
----- с коррупцией.

Цель проведения Интернет-конференции - общественное участие в процессах предотвращения коррупции, формирование правовой культуры и повышение уровня гражданского участия в законотворческом процессе; обмен опытом специалистов и распространение успешных практик в области проведения общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также анализ эффективности взаимодействия институтов гражданского общества, СМИ и органов государственной власти в данной сфере.

Приглашаем к участию в конференции представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных палат и советов, научных и образовательных центров, молодых ученых, аспирантов и студентов, а также всех заинтересованных данной проблематикой граждан.

В рамках конференции организовано обсуждение по следующим направлениям:

1. Формы гражданского участия в борьбе с коррупцией.
2. Независимая антикоррупционная экспертиза: процесс становления. Опыт проведения независимой антикоррупционной экспертизы, заключение по ее результатам и способ устранения выявленных коррупциогенных факторов.
3. Проблемы и перспективы процедуры проведения общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.
4. Практика общественных палат, общественных советов и общественных объединений по проведению общественной антикоррупционной экспертизы и иных форм гражданского участия в противодействии коррупции.
5. Влияние результатов общественной антикоррупционной экспертизы на

Считаю, что одной из важнейших задач при реализации государственной антикоррупционной политики является задача по коренному перелому общественного сознания, формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. На устранение основных причин коррупции в обществе и нацелена проводимая Интернет-конференция на тему "Об общественном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции".

Приглашаю все заинтересованные стороны участвовать в этом очень важном для государства и общества мероприятии!

[Юрий Воробьев](#)

совершенствование нормативных правовых актов и их проектов.

6. Какова эффективность работы по приоритетным механизмам участия граждан в деятельности государства по проведению публичных слушаний по вопросам законодательного обеспечения прав и свобод человека (медицинское, пенсионное обеспечение, социальные и другие права) и инициирование общественных экспертиз проектов нормативных актов (в том числе законодательное обеспечение их проведения)?

7. Обсуждение проекта закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Формы участия в работе научно-практической Интернет-конференции:

- размещение и обсуждение на Интернет-странице конференции –<http://www.law-ngo.ru> статей и докладов по обозначенной тематике; (также материалы будут размещаться на сайте Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества [http://www.council.gov.ru/kom\\_home/kom\\_razv/](http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_razv/));

- дискуссия по тематике конференции в режиме вопрос-ответ с ведущими экспертами в сфере общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

По окончании конференции (в июне-июле 2011 г.) на страничке Комиссии будет подготовлена итоговая резолюция, составленная по присланным участниками конференции рекомендациям и предложениям.

Контакты по вопросам проведения конференции

Организационный вопросы:

Тел/факс: (8-495) 697-90-69 - Захарова Вера Игоревна;

Технические вопросы:

Тел/факс (8-495) 697-22-07 - Харченко Владимир;

**Проект ФЗ «О внесении изменений в часть первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Выдержки) по состоянию на 30.05.2011**

**Дебаты на тему:**

**Снизит ли уровень коррупции общественный контроль за**

e-mail: [zaxarova-vera@mail.ru](mailto:zaxarova-vera@mail.ru);

Приглашаем Вас принять участие в мероприятии!

[Вера Захарова](#)

## Комментарии (12)

a.sukhareenko  
04.04.2011 20:38:09

Обзорная справка о противодействии коррупции в РФ за 2010 г

Согласно всероссийскому опросу, проведенному в январе 2011 г. Фондом общественного мнения (ФОМ), 83% из 1,5 тыс. россиян считают, что сегодня в России высокий уровень коррупции, а 31% уверен, что через год уровень коррупции в стране будет еще выше.

По расчетам ФОМ, индекс «Коррупция в России» составляет 79,1 пунктов. Напомним, что данный индекс измеряется в пунктах и может колебаться в пределах от 0 до 100 п. Значение индекса меньше 50 п. указывает на преобладание позитивных оценок, а больше 50 п. - негативных.

Аналогичным образом оценивают коррупционную ситуацию в России и эксперты международной организации «Transparency International». По итогам 2010 г. в списке из 178 стран мира наша страна заняла 154-е место с показателем в 2,1 балла (2009 г. – 146-е место и 2,2 балла).

К сожалению, деятельность профильных госорганов по противодействию коррупции по-прежнему не соответствует масштабам распространенности данного явления. Подтверждением этого является ежегодная статистическая отчетность указанных ведомств.

МВД, ФСБ, ФТС и ФСКН России

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННО Й ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИ Я, ПО ИСПОЛНЕНИЮ норм законодательств ва в части противодействи я коррупции?

```
<object classid="clsid:d27cdb6e-ae6d-11cf-96b8-444553540000" codebase="http://download.macromedia.com/pub/shockwave/cabs/flash/swflash.cab#version=8,0,0,0" width="100%" height="100%" id="poll_v.0.1" align="middle">
<param name="allowScriptAccess" value="sameDomain" />
<param name="allowFullScreen" value="false" />
<param name="movie" value="/bitrix/templates/.default/swf/poll_v.0.2.swf" />
<param name="quality" value="high" />
<param name="bgcolor" value="#ffffff" />
<embed src="/bitrix/templates/.default/swf/poll_v.0.2.swf" quality="high" bgcolor="#ffffff" width="100%" height="100%" name="poll_v.0.2">
```



В минувшем году было зарегистрировано 40,4 тыс. преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (43,0 тыс. - в 2009 г.). Более трети всех коррупционных преступлений было связано со взяточничеством – 12,012 (13,141 - в 2009 г.). К уголовной ответственности привлечено 9,1 тыс. коррупционеров, из них свыше 8 тыс. должностных лиц.

Если раньше показатели правоохранительных органов в основном строились на выявлении фактов «бытовой» коррупции, то сейчас они переориентированы на «верхушечную». Так, в 2010 г. к уголовной ответственности привлечены 4 действующих и бывших заместителя губернаторов Амурской, Волгоградской, Курганской и Брянской областей; 10 действующих и бывших министров и их заместителей органов исполнительной власти субъектов РФ; 8 глав муниципальных образований и 4 их заместителя; 1 депутат и 4 помощника депутатов Госдумы, 4 депутата законодательных собраний различного уровня в субъектах РФ; 17 руководителей структурных подразделений федеральных органов власти, федеральных государственных учреждений, в том числе 3 руководителя Управлений Федеральной налоговой службы по субъектам РФ.

Средний размер взятки составил более 61 тыс. рублей, что почти в 2,7 раза выше, чем в 2009 г. (23 тыс. рублей). Общая сумма причиненного материального ущерба по оконченным уголовным делам о коррупционных преступлениях составила 3,9 млрд. рублей (2,9 млрд. - в 2009 г.).

Особо следует сказать о коррупции в сфере образования. В период с 1 мая по 1 сентября 2010 г. был проведен комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности в учреждениях среднего, среднего профессионального, высшего образования и центрах экспертизы и контроля качества результатов единого государственного экзамена (ЕГЭ). В результате выявлено 3,514 преступлений, предусмотренных Главой 30 УК РФ. Из них 611 нарушений выявлено по заявлениям граждан, а 2,903 – по оперативной информации. В том числе, 474 преступления – по ст.285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), 162 – по ст. 286 УК РФ (превышение должностных

```
align="middle"
allowScriptAccess="sameDomain"
allowFullScreen="false"
type="application/x-shockwave-flash"
pluginspage="http://www.adobe.com/go/getflashplayer" /> </object>
```

22%

нет

78%

да

[Наталья Баскова](#)

[Людмила Василенко](#)

Общественные институты обладают легитимным способом изменять законопроекты и сами законы. И я вижу результаты общественног о контроля и результаты общественной экспертизы.

Для экспертизы и контроля за соблюдением законодательства есть специально обученные структуры. Не контрольными функциями развивается гражданское общество, а через работу, служение своей целевой группе, городу, стране.

Всего проголосовали 18 человек

Голосовать

## Опрос

У	5
5	

Привела ли Ваша организация свои информационные системы в соответствие с требованиями ФЗ №152-ФЗ?

- Да  
 Нет

полномочий), 1,094 – по ст. 290 УК РФ (получение взятки), 100 – по ст.291 УК РФ (дача взятки), 1,501 – по ст. 292 УК РФ (служебный подлог). В вузах было выявлено 1,053 преступления, а в учреждениях образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, - 71 преступление.

Не знаю

Голосовать

---

Средний размер взятки в сфере образования за год вырос на 392% и составил 97,4 тыс. руб. Всего же было выявлено взяток на общую сумму 116,4 млн. руб. При этом наиболее крупные суммы взятки выявлены в Московской области (общая сумма 81,5 млн. руб.), Чувашской Республике (28,5 млн. руб.), Ростовской области (1,9 млн. руб.), Москве (0,5 млн. руб.) и Ярославской области (0,4 млн. руб.).

### Генеральная прокуратура РФ

Как показывает практика прокурорского надзора, государственными служащими далеко не всегда соблюдаются запреты и ограничения, установленные Федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, в 2010 г. выявлено свыше 226 тыс. нарушений федерального законодательства в сфере противодействия коррупции, в том числе более 17 тыс. нарушений законодательства о государственной службе. В результате к дисциплинарной ответственности были привлечены свыше 37 тыс. должностных лиц, а к административной - более 5,5 тыс.

Нарушения законодательства о государственной службе носят достаточно типичный характер. Так, распространены случаи совмещения госслужащими службы с занятием предпринимательской деятельностью. Озабоченность вызывает проблема конфликта интересов - когда государственные служащие не информируют работодателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и соответственно наниматели не принимают мер по предотвращению такого конфликта. Как правило, госслужащие скрывают факты, когда их родственники, а также аффилированные им организации осуществляют коммерческую деятельность в той же сфере.

Сложилась порочная практика сокрытия или представления госслужащими недостоверных сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера. Так, не

всегда указываются объекты недвижимости, находящиеся в собственности и пользовании, не отражаются основания пользования помещением для проживания, не указываются полученные в отчетный период доходы и другое имущество. Это также не расценивается руководителями госорганов как основание для расторжения служебного контракта по дискредитирующим основаниям, хотя этого требует закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В соответствии с Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденным Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г., в случае непредставления или представления заведомо ложных сведений гражданин не может быть назначен на должность государственной гражданской службы, а государственный служащий освобождается от должности или подвергается иным видам дисциплинарной ответственности.

В наибольшей степени коррупции подвержены сферы распределения и расходования бюджетных средств, в том числе при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Анализ выявляемых нарушений показывает, что недобросовестные чиновники при осуществлении закупок продукции не соблюдают законодательно закрепленные принципы прозрачности таких процедур, что влечет за собой ограничение конкуренции и включение в итоговую стоимость продукции размера незаконного вознаграждения. Кроме того, при проведении конкурсов участники конкурса используют пробелы и несовершенство законодательства о закупках. В 2010 г. в указанной сфере было выявлено свыше 32 тыс. нарушений коррупционного характера.

По результатам работы Генеральной прокуратурой и МВД издано совместное указание «О внесении изменений в Перечни статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемые при формировании статистической отчетности» (30 апреля 2010 г.). Перечень статей дополнен перечнем 23 преступлений коррупционной направленности. Издание этого организационно-распорядительного документа позволяет получать сопоставимые показатели работы каждого из правоохранительных

органов, призвано способствовать более точным планированию и последующей оценке эффективности проводимых антикоррупционных мероприятий.

#### Министерство юстиции РФ

В прошлом году в структурные подразделения Минюста России поступило 3,718 проектов нормативно-правовых актов для выявления в них коррупциогенных факторов, в том числе – 1,768 законопроектов, 126 проектов указов Президента РФ, 1,824 проекта постановлений Правительства РФ, 7 проектов концепций и технических заданий, 91 проект официальных отзывов, 53 проекта заключений на проекты федеральных законов.

В результате из 3,704 рассмотренных проектов нормативно-правовых актов в 117 (3,2%) выявлено наличие коррупциогенных факторов. В частности, в 71 (1,9%) законопроекте, в 2 проектах указов Президента РФ, 44 (1,2%) проектах постановлений Правительства РФ. Кроме этого, Департаментом регистрации ведомственных нормативно-правовых актов рассмотрено 4,400 из 4,553 поступивших на регистрацию в Минюст России нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, в 135 (3,1%) выявлено наличие коррупциогенных факторов.

В территориальные органы Минюста поступило 133,303 документа, подлежащих антикоррупционной экспертизе, в том числе – 88,393 нормативно-правовых акта субъектов РФ, 4,744 устава муниципальных образований, 29,608 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, 10,558 иных документа.

Из 130,641 рассмотренного документа в 3,004 (2,3%) выявлено наличие коррупциогенных факторов. В частности, в 2,043 (1,6%) нормативно-правовых актах субъектов РФ, 197 (0,2%) уставах муниципальных образований, 415 (0,3%) муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, 349 иных документах.

#### Счетная Палата РФ

В 2010 г было выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 484 млрд. руб. (238,3 млрд. руб. – 2009 г.), в том числе нецелевого использования средств - на 1,6 млрд. (4

млрд. – 2009 г.). На работников проверенных организаций было наложено 350 административных взысканий, в том числе уволено 15 высокопоставленных чиновников. В правоохранительные органы направлено 217 материалов, возбуждено 41 уголовное дело.

#### Судебный департамент Верховного Суда РФ

В 2010 г. судами были рассмотрены дела коррупционной в отношении 9 тыс. лиц. Самое распространенное преступление - взяточничество. За получение взятки осуждены 1,9 тыс. лиц. Дела прекращены в отношении 86 лиц, причем в основном по нереабилитирующим основаниям. Однако к реальному лишению свободы осуждены 25% обвиняемых, к лишению свободы условно – 63%, оштрафованы 11,8%. Всего 43% осужденных получили дополнительное наказание в виде запрета занимать определенные должности. Из общего числа приговоренных к лишению свободы 73% получили наказание за участие в преступлениях организованных групп.

Примечательно, что в 65% случаев сумма взятки составляла от 500 до 10 тыс. руб., 18,5% - от 10 до 50 тыс. руб. Только 35 лиц (2,7%) были осуждены за взятку свыше 1 млн. рублей. В структуре осужденных 25% являлись должностными лицами органов здравоохранения, 14% - сотрудниками ГИБДД, 11% - ОВД, 12% - учебных заведений, 14% - государственными (муниципальными) служащими, 6% - прокуратуры, 5% - уголовно-исполнительной системы, 3% - федеральными судьями, 2% - судебными приставами.

В минувшем году 257 судей были привлечены к дисциплинарной ответственности, из них 52 судьи были отрешены от должности. Основанием для привлечения к ответственности было систематическое или грубое нарушение процессуального законодательства. Трое судей были привлечены к уголовной ответственности за получение взятки.

#### Антикоррупционные законодательные инициативы

В марте 2011 г. Госдума приняла в первом чтении президентский законопроект о наказании за взяточничество в виде штрафов. Законопроектом, в частности, вводится классификация взяток в зависимости от их размера. Так, минимальной будет

считаться сумма до 25 тыс. руб., в значительном размере - от 25 тыс. руб. до 150 тыс. руб., в крупном размере - от 150 тыс. руб. до 1 млн. руб., а в особо крупном размере - свыше 1 млн. руб. За получение минимальной взятки поправками предусматривается штраф в размере от 12-кратной до 50-кратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет либо лишением свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере 20-кратной суммы взятки. Получение взятки в особо крупном размере повлечет штраф в размере от 80-кратной до 100-кратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от восьми до 15 лет со штрафом в размере 70-кратной суммы взятки. Кроме того, законопроектом вводится в качестве отдельного самостоятельного состава преступления посредничество во взяточничестве, под которым понимается «непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо содействие взяткополучателю и взяткодателю в получении и даче взятки». Максимальное наказание - от 7 до 12 лет лишения свободы со штрафом в размере 70-кратной суммы взятки или штраф, в 70–90 раз больший, чем сумма взятки.

Законопроект также уточняет положения, касающиеся уголовной ответственности за взяточничество (подкуп) иностранных должностных лиц и должностных лиц иностранных публичных организаций. Также вносятся ряд изменений в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ, касающихся ответственности юрлиц, порядка производства на территории иностранного государства процессуальных действий, а также сроков давности привлечения к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства. В апреле 2011 г. в Госдуму поступил президентский законопроект, предусматривающий административный штраф в размере от 5 до 10 тыс. рублей за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в органах государственной и муниципальной власти. По оценкам Минэкономразвития, совокупные потери российских граждан и бизнесменов из-за чиновничьей волокиты составляют 2–2,5 млрд. рублей в год.

Тогда же Президент России Д. Медведев утвердил перечень поручений по осуществлению

первоочередных мер, направленных на улучшение условий инвестиционного климата в стране. В частности, Генеральной прокуратуре РФ было поручено подготовить законопроект, определяющий специальный порядок рассмотрения поступающих от граждан и организаций жалоб на действия (бездействие) госорганов и их должностных лиц, в которых содержатся обвинения в коррупции; контроля за объективностью и полнотой проверки содержащейся в таких жалобах информации; обязательной публикации результатов рассмотрения таких жалоб; персональной ответственности руководителей государственных органов, в которых неоднократно выявляются факты коррупционных правонарушений.

Остается надеяться, что принимаемые меры по минимизации коррупции не будут нивелированы правоприменительной практикой.

Сухаренко А.Н.,  
Директор Центра изучения новых вызовов и угроз  
национальной безопасности при ПИГМУ  
[Читать далее](#)

a.bogatikov  
05.04.2011 15:39:26

• Проблемы  
функционирования института независимой  
антикоррупционной экспертизы

Около тысячи аккредитованных в Минюсте независимых экспертов за 2010 год выдали всего 16 заключений. Из них пять было частично учтено при доработке проектов. Этот факт был зафиксирован на первом заседании рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при президенте России по противодействию коррупции в конце прошлого года.

Сложившаяся практика такова, что статус антикоррупционного эксперта в настоящее время используется в подавляющем большинстве случаев исключительно в рекламных целях (размещение соответствующей информации на сайтах, визитках, в рекламных роликах и т. д.). По оценке сотрудников Министерства юстиции РФ, только 10% независимых экспертов после получения статуса антикоррупционного эксперта осуществляют

деятельность в этой сфере. Цифра спорна, на наш взгляд она не составляет и нескольких процентов. Но и этим независимым экспертам далеко не всегда удается провести антикоррупционную экспертизу на высоком профессиональном уровне. Попытаемся разобраться, почему так происходит.

Правовые нормы и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы были установлены Федеральным законом от 17.07.2009г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (далее - Закон "Об антикоррупционной экспертизе"). В соответствии с ним Правительство в 2010 году утвердило Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010г. 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов").

Согласно положениям Закона "Об антикоррупционной деятельности" субъектами, наделенными полномочиями на проведение антикоррупционной экспертизы, являются:  
Прокуратура РФ;  
Министерство юстиции РФ;  
органы государственной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);  
юридические лица и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

При этом только последняя категория имеет полномочия на проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов в любой отрасли российского права. Компетенция первых трех субъектов носит специальный характер (система органов прокуратуры осуществляет антикоррупционную экспертизу действующих актов, Министерство юстиции - экспертизу проектов нормативных актов федерального законодательства и действующих актов субъектов РФ и уставов



муниципальных образований, остальные субъекты прайвортворчества проводят антикоррупционную экспертизу своих собственных решений).  
Несовершенство существующей методики; В ходе анализа практического применения норм антикоррупционного законодательства мы выявили ряд проблем в функционировании института антикоррупционной экспертизы. И первая из них кроется в несовершенстве методики, предложенной правительством.

Эта методика по сути представляет собой лишь перечень коррупциогенных факторов, перечисленных в Законе "Об антикоррупционной экспертизе". Согласно ч. 2 ст. 1 Закона "Об антикоррупционной экспертизе" коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Именно к чисто механическому выявлению этих шаблонных факторов и сводится большинство антикоррупционных экспертиз. Приведу такой пример. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы был представлен проект постановления администрации Ростовской области "Об утверждении Порядка содержания свиней на личных подворьях граждан Ростовской области".

Пункт 1.1. документа гласил: "Настоящие временные ветеринарные правила устанавливают ветеринарные требования к содержанию свиней на личных подворьях граждан (далее - подворья) в целях недопущения распространения заразных болезней свиней".

Выводы эксперта: "Текст проекта содержит слова "настоящие временные ветеринарные правила", "устанавливают ветеринарные требования" (п.1.1). Вместе с тем к полномочиям субъекта РФ принятие ветеринарных правил, в том числе и временных, а также установление ветеринарных требований не относится к компетенции субъекта РФ. Издание правового акта за пределами компетенции является коррупциогенным фактором в соответствии с "Методикой+", утвержденной постановлением

Правительства РФ 196. В силу подпункта 49 п.2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 184-ФЗ "Об общих принципах..." к полномочиям органов госвласти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов организации на территории субъекта мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных. Поэтому содержание проекта необходимо переработать в соответствии с имеющимися у субъекта полномочиями по регулированию указанных выше правоотношений". Такая работа, конечно, с одной стороны не лишена смысла. Ведь специалист обнаруживает потенциально коррупциогенные нормы в акте, такие как дискретные полномочия государственных служащих (т.е. содержащие широкую свободу выбора решений должностным лицом), или завышенные требования к объектам регулирования.

С другой - на практике это превращается в формальный юридический тест. Но вот какой в этой связи интересный наблюдается парадокс: как правило, коррупциогенный по факту применения правовой акт, с юридической точки зрения безупречен.

Существующая методика представляется несовершенной еще и потому, что при выявлении потенциально коррупциогенных норм уравниваются государственные или муниципальные служащие, наделенные одинаковыми полномочиями в одной должности, но в разных условиях. И при этом практически отвергается весь калейдоскоп возможных сопутствующих обстоятельств деятельности этих служащих. К примеру, возьмем такой признак, как дискретные полномочия государственного служащего. В густонаселенных городах с развитой системой социального сосуществования такие полномочия действительно обладают коррупциогенностью, но в малонаселенных районах подобный служащий из-за нехватки кадров может быть вынужден совмещать управленческие функции в нескольких сферах, и в таких случаях дискреционные функции - необходимость.

Ситуация осложняется тем, что исходя из предложенной Правительством методики, большинство специалистов понимают процесс проведения экспертизы исключительно как анализ того нормативно-правового акта, который орган

государственной власти представил для экспертизы. Таким образом, предмет антикоррупционной экспертизы ограничивается рамками одного правового акта.

Если же нормативный акт затрагивает многочисленные и разнородные правоотношения, затруднительным становится даже процесс выявления всей их совокупности, не говоря о проблемах с выявлением возможных вpletений коррупционных схем, которые отнюдь не всегда основаны на коррупциогенности правовых норм.

Очевидно, что в сложившихся условиях формального подхода к анализу, а также сужения этого анализа до рамок отдельного правового акта, эффективность экспертизы коррупциогенности правовых норм представляется очень низкой. Сложность выявления всего богатства регулируемых отношений, взаимосвязей и взаимного влияния социально-экономических явлений и участвующих в них лиц призывает совершенствовать существующие и выработать новые методы проведения антикоррупционных экспертиз.

Ограничения для проведения комплексного анализа<sup>8232</sup>;Изначально, когда разрабатывался "пакет антикоррупционных законов", предполагалось, что специалисты будут иметь возможность проводить экспертизу всех правовых документов, которые издаются органами государственной власти. Однако принятый в 2009 году Закон "Об антикоррупционной экспертизе" не предусматривает, в частности, проведения экспертизы документов индивидуального характера, к которым относятся разного рода указы, постановления, распоряжения, приказы, инструкции. Среди самих юристов не существует единого мнения, что из этого списка и в каком случае считать нормативным правовым актом, а что - нет. К примеру, приказ - это локальный организационно-распорядительный правоприменительный акт властного субъекта (начальника, руководителя) подчиненным, зависимым от него лицам, издаваемый на основе принципа единоначалия. И таким образом, это не нормативный, а лишь правоприменительный акт, при помощи которого руководитель органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей, организует работу подчиненных ему структурных подразделений и конкретных работников. Но с другой стороны, регистрация того или иного приказа в Минюсте дает повод, чтобы считать его нормативным

правовым актом.

При этом, согласно многочисленным исследованиям, именно в документах индивидуального характера в наибольшей степени содержатся коррупциогенные факторы, и именно такие документы дают широкий простор для коррупционных действий должностных лиц различных государственных органов. Однако на практике большая часть правовых документов (ненормативные правовые акты) вообще не проходит через фильтр антикоррупционной экспертизы. Справедливости ради стоит отметить, что ряд региональных нормативно-правовых актов отчасти устраняет этот пробел. Так, в 2009 году было принято Постановление Правительства Москвы 513-П "Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы". Однако даже московским законодательством не предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы вступивших в силу правовых актов индивидуального характера. Таким образом, и в этом случае анализу не подвергается значительный пласт нормативной документации, потенциально находящийся в зоне риска. Ведь такие акты могут составлять часть или саму сущность коррупционных трансакций.

Взять, к примеру, Федеральный закон N 123-ФЗ от 22 июля 2008 г. "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", правоприменительную практику которого проанализировали эксперты из независимых профсоюзов РОСТ. После вступления Закона в силу, с 01.05.2009 г. у всех собственников либо арендаторов объектов защиты, для которых законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности предусмотрено проведение государственной экспертизы проектной документации, а также для зданий класса функциональной пожарной опасности Ф1.1, появилась обязанность ежегодно сдавать в органы МЧС декларации пожарной безопасности на свои объекты. Форма и порядок сдачи декларации при этом были установлены Приказом МЧС РФ от 24 февраля 2009 г. N 91.

В связи с тем, что владельцы объектов защиты, обязанные сдавать декларации пожарной безопасности, в большинстве своем не обладали необходимыми знаниями в области пожарной безопасности, а также в связи с тем, что от органов МЧС поступали недостаточные и зачастую противоречивые комментарии по правильному заполнению документов, у большинства декларантов

возникла необходимость в услугах третьих лиц по заполнению деклараций.

За первую половину 2009 года в России в МЧС были аккредитованы около 700 коммерческих структур, получивших право оказывать такие услуги. Но и они не справлялись с огромным объемом работы. Это привело к тому, что большинство инспекторов МЧС, курирующих объекты защиты, стали предлагать владельцам либо арендаторам этих объектов свои "неофициальные" услуги по заполнению деклараций за 50-70% от официальной коммерческой стоимости, зачастую аргументируя это тем, что "ну не стану же я не принимать декларацию, которую сам заполнял".

Вилка официальных расценок аккредитованных структур была огромна: заполнение декларации на один объект защиты для бюджетных предприятий стоило в среднем 10 тыс. руб., для остальных - до 30 млн руб. (известен даже факт о коммерческом предложении о выполнении работ по заполнению декларации пожарной безопасности для предприятия черной металлургии стоимостью в 42 млн руб.). Учитывая, что в каждом регионе страны объекты, подлежащие декларированию, исчисляются тысячами, объем общероссийского рынка коррупционной услуги, вытекающей только из этого закона, представляется огромным.

Этот пример еще раз подтверждает наш тезис о том, что эффективность может быть достигнута только при проведении комплексной экспертизы законодательного или иного акта. Причем работать должны совместно как юристы, так и экономисты.

Один в поле не воин; Очевидно, что для выполнения качественного анализа эксперт должен обладать максимально полной информацией обо всем богатстве отношений в сфере регулирования анализируемого нормативного акта, что возможно только на основе системного подхода к тем нормам права, которые подлежат оценке эксперта и который предполагает оценку правовых актов, как минимум, в двухуровневой плоскости.

Первым этапом экспертизы должен быть этап сбора и систематизации полученных данных. Эксперту необходимо выявить правовые связи исследуемого правового акта с другими нормативно-правовыми актами, определить место и значение правового акта в системе законодательства.

Вторым этапом может стать функциональный анализ системы отношений и участия государства в

регулируемых отношениях. По результатам функционального анализа у эксперта должно сложиться точное представление о функционировании системы взаимодействия государства с участниками правоотношений и о недостатках в ее организации. На этом этапе экспертом выявляются финансово-экономические взаимоотношения участников между собой и с государством, слабые стороны в работе органов государственной власти, избыточные полномочия и чрезмерно расширенные права должностных лиц государственных органов.

При анализе нормативного акта эксперт обязан принимать во внимание и другие нормативно-правовые акты, регулирующие те же отношения, а также системные связи правовых норм, действующих в рамках предмета регулирования принимаемого нормативного акта. В указанных целях экспертом может применяться метод системного анализа.

Таким образом, на втором уровне выявляются возможные последствия применения норм исследуемого правового акта и выявляются искусственно создаваемые коррупционные схемы.

Также следует отметить необходимость проведения последующего анализа практики правоприменения, складывающейся на основе нормативно-правового акта, антикоррупционная экспертиза которого была проведена. Подобные действия гарантируют выявление коррупциогенных факторов не только в первоначально исследуемом нормативно-правовом акте, но и во всех правовых актах, структурно связанных с ним.

В последующем анализе практики применения нормативного акта более важное значение приобретает функциональный анализ, по результатам которого можно делать первые выводы об эффективности антикоррупционных поправок в принимаемый документ и выявить неискорененные недостатки, и недостатки, приобретенные в результате принятия акта. В дальнейшем, при исправлении ошибок анализ может проводиться повторно, и положительным моментом этой работы будет то, что на основании собранных данных и проведенного анализа станет очевидной динамика изменения правоотношений в сторону их оздоровления.

Таким образом, очевидно, что одному юристу-

энтузиасту или экономисту такая работа просто не по плечу. Для проведения настоящей комплексной экспертизы того или иного акта на коррупциогенность, необходимо создавать целые команды профессионалов.

Оргпроблемы&#8232;Из организационных проблем функционирования института антикоррупционной экспертизы стоит отметить отсутствие четко установленного механизма взаимодействия независимого эксперта и государственного органа-разработчика того или иного нормативно-правового акта.

Во-первых, далеко не все государственные органы размещают на официальных сайтах проекты нормативно-правовых актов с указанием даты начала и окончания приема заключений по результатам экспертизы, не выполняя таким образом требование п. 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Во-вторых, специалисты направляют заключения по электронной почте. И таким образом, возникает вопрос о надлежащей фиксации факта получения антикоррупционной экспертизы. Действующее законодательство не возлагает на государственные органы обязанность направлять экспертам уведомление о получении антикоррупционной экспертизы. Эксперт не способен оценить необходимость своих трудозатрат на подготовку заключения, поскольку у него отсутствует даже информация о том, что с его трудом ознакомились. Этот фактор снижает мотивацию к более продуктивной работе.

В третьих, федеральным законодательством не установлен минимальный срок размещения государственными органами правовых актов на официальных сайтах для проведения антикоррупционной экспертизы. Государственный орган-разработчик правового акта определяет срок для приема заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы самостоятельно. Как правило, этот срок составляет 5-7 дней, а в отдельных случаях 3-4 дня. Столь жесткие временные рамки в большинстве случаев не позволяют экспертному сообществу даже отреагировать на размещение государственными органами правовых актов, не говоря уже о проведении анализа на наличие коррупциогенных факторов того или иного закона.

Очевидно, что необходимо более детально проработать Правила проведения антикоррупционной экспертизы и дополнить их нормами, устанавливающими минимальный срок для приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. По нашей оценке, этот срок должен быть не менее 10-15 дней.

Не профилактика, а средство. В заключение хотелось бы отметить, что согласно ст. 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", антикоррупционная экспертиза является одной из мер по профилактике коррупции. На наш взгляд, в такой редакции данная норма изначально сужает сферу применения антикоррупционной экспертизы, так как регулятивный потенциал антикоррупционной экспертизы несомненно выше. Представляется, что институт антикоррупционной экспертизы должен и, самое главное, может стать одним из самых эффективных средств борьбы с коррупцией, а не только мерой по ее профилактике.

Исполнительный директор консультационно-аналитического центра факультета экономики недвижимости РАНХ и ГС при Президенте РФ, доктор экономических наук, профессор Александр Богатилов;

[Читайте далее](#)

I.vasilenko  
07.04.2011 17:50:53

Проблема противодействия коррупции назрела чрезвычайно. Если ее не решать, ничего инновационного в России построить будет невозможно. Социологические исследования, проведенные Институтом социологии Российской академии наук в 2010 году, показывают, что в России отсутствуют необходимые социальные условия для массового включения граждан страны в модернизационные процессы! Так, наибольшее количество респондентов (45 %) ключевой идеей, которая создает условия для модернизации в России, называют борьбу с коррупцией. Данная проблема оказалась одинаково значимой, «универсальной» и наиболее острой для групп людей с разной идеологией и разными представлениями об идеальных моделях общества и государства.



Вторая по значимости идея всеобщего равенства перед законом в России (41 %) респондентов. Соблюдение прав человека и равенства всех перед законом, т.е. лидирующий признак демократии, признают граждане, имеющие разные политические предпочтения.

Третий распространенный вариант ответа о создании условий для модернизационных процессов — обеспечение социальной справедливости (31%). Здесь меньше единомышленников с разными идеологическими взглядами. Выбор в большей мере определяется экономическим состоянием, в которой оказались респонденты в период кризиса.

Если учесть, что именно государственные чиновники выступают в глазах ее граждан «бесспорным тормозом развития России» (55 % респондентов рассматривают их как «препятствие для прогрессивного развития страны», 21 % затруднились ответить, и только 18 % считает, что они способствуют развитию России), то проблема борьбы с коррупцией выходит на первый план. Без ее решения будущее нашей страны весьма не радужно! Справиться с этим злом можно только всем российским сообществом. Государство без участия здоровых общественных сил еще больше увязнет в коррупции.

Здоровые общественные силы составляют ядро гражданского общества в России. Вопрос «Есть ли у нас гражданское общество» стал традиционным. Распространенное мнение, что у нас в России гражданского общества нет, содержит в себе некий подтекст. Мы хотим сразу и навсегда установить идеальный образ этого гражданского общества, наделенный некими особыми качествами. На мой взгляд, проблема в том, что понятие «гражданское общество» воспринимается как некий завершенный процесс. На мой взгляд, этот процесс не может завершиться, оно должно измениться адекватно и соответственно требованиям времени. Но для этого необходимо иметь соответствующие инструменты. Поэтому, на мой взгляд, эти инструменты в России появились, и есть все основания признать наличие гражданского общества в России. А вот качественные характеристики этого общества пока не соответствуют желаемому идеалу. Так давайте же применять правовые инструменты, позволяющие это общество совершенствовать.

Принятие закона «Об антикоррупционной экспертизе

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» №8722; это, безусловно, шаг вперед на пути к идеально развитому гражданскому обществу. Но только первый и не очень большой!

Можно ли совершенствовать инструменты борьбы с коррупцией? Да! Для этого последовательно и терпеливо следует добиваться внесения изменений и дополнений в антикоррупционное законодательство и обучать граждан пользоваться этими инструментами. Я предлагаю продолжить совершенствование имеющихся антикоррупционных инструментов. Какие же это размышления и предложения?

1. Экспертным заключениям, подготовленным как на официальном уровне (экспертами государственных органов, так и на независимом общественном уровне, следует придать обязательный характер. Для этого, во-первых, необходимо ввести правила представления и обоснования предложений по устранению выявленных коррупционных составляющих. Во-вторых, уравнивать в правах все категории экспертов, как независимых, так и органов власти. Текст закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» исключает из субъектов проведения антикоррупционной экспертизы законодательные органы, отнеся к данным субъектам только органы прокуратуры Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти в области юстиции; органы, организации, их должностные лица, которые должны действовать в установленном порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации. С одной стороны, появление единой методики антикоррупционной экспертизы можно приветствовать, однако требование пользоваться только этой методикой, безусловно, может стать преградой в развитии экспертной деятельности. Кроме того, в статье 5 целесообразно выделить в отдельный субъект Общественную палату, изложив дополнение в следующей редакции: «Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации, иные институты гражданского общества, а также граждане могут за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)».

2. Я поддерживаю позицию профессора Александра Богатикова о расширении поля действия закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Необходимо подвергать экспертизе документы индивидуального характера, проходящие регистрацию в Минюсте (указы, постановления, распоряжения, приказы, инструкции и т.п.), чтобы все правовые документы (включая ненормативные правовые акты) проходили через фильтр антикоррупционной экспертизы.

3. Статья 2 закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», определяя основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, упускает ряд важнейших принципов демократического государства, таких как публичность и открытость, достоверность и правдивость. Что я имею в виду?

а) открытость может быть обеспечена своевременным доступом граждан к документу, который им в будущем придется исполнять, из чего следует необходимость публикации принимаемых нормативных документов с указанием периода принятия замечаний от граждан. Этот период должен быть не менее двух недель. Однако из смысла статьи 5 непонятно, каким образом институты гражданского общества и граждане будут получать информацию о проектах правовых актов, требующих проведение независимой антикоррупционной экспертизы;

б) гласность и правдивость процедуры можно обеспечить только при условии открытой публикации всех (!) поступивших замечаний и предложений, а также ответов на них авторов, разработчиков, законодателей и прокуратуры как надзирающего органа с указанием мотива отклонения или обоснования принимаемой формулировки, т.е. заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должно подлежать обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно подготовлено, в срок, отведенный для рассмотрения юридической службой органа-разработчика проекта нормативного правового акта, а также, проведение согласования с иными государственными органами и организациями, или в срок, отведенный для проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта, или в тридцатидневный срок со дня его получения в иных случаях;

в) достоверность и правдивость можно частично

обеспечить указанием авторства, т.е. все предложения, замечания, аргументация и ответы на них должны сопровождаться указанием фамилии, имени, отчества лиц, их предлагающих, а также содержать конкретное обоснование.

4. Вызывает сомнение, и пункт 1 части 1 статьи 4 закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупционные факторы отражаются: в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Во-первых, процессуальное законодательство не содержит указанного порядка, более того, данная норма не согласуется с порядком осуществления прокурорского надзора, а представления и протесты прокурора не подлежат обжалованию в суде. Во-вторых, такая форма прокурорского реагирования, как требование является излишним и вносит неоднозначность в указанный проект. В этой связи предлагаем использовать такие термины, как «представление прокурора», либо «заключение прокурора».

5. Что касается анализа и отслеживания правоприменительной практики на предмет содержания коррупционных аспектов, то самое хорошее решение – сбор силами общественности всех возникающих коллизий, обнаруженных недостатков или материалов анализа эффективности антикоррупционных поправок. Предлагаем создать специальный банк данных, ведение которого могла бы взять на себя какая-либо некоммерческая организация или Общественная палата РФ с выделением для этого необходимых ресурсов.

6. Рассматривая другие аспекты антикоррупционной работы, следует выделить необходимость обязательного соблюдения нравственности государственными должностными лицами. Меня впечатлила Обзорная справка о противодействии коррупции в РФ за 2010 г, представленная директором Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности при ПИГМУ Су-харенко А.Н. Действительно, много делается! Оказывается фактов больше чем достаточно, но системы работы с такими фактоами практически нет.

В СМИ же мы видим либо сенсационные заявления, либо демонстрацию беспросветности и бесполезности борьбы с коррупцией. Граждане в итоге убеждаются, что сделать ничего нельзя и продолжают исправно нести взятки должностным лицам, так как им надо не права качать, а свой вопрос решить, они же уверены, что другого пути нет!

Я вижу проблему в том, что информационная политика – это область в нашем государстве мозаично-ничейная, т.е. в каждом органе власти есть структурное подразделение по связям с общественностью, но оно занимается только вопросами, дозировано затрагивающими только свой орган власти. В целом же за государство российское в этой сфере не радеет никто, т.е. информационная и идеологическая политика государства не активна и мало координируется. Вот почему в СМИ почти всегда виноваты чиновники и почему-то все сразу, а не конкретные должностные лица. Наша задача – показывать каждый раз, что такие действия чиновника не совместимо с работой в органах власти! Одним из вариантов решения может стать также открытая база данных коррупционеров, признанных таковыми по решению суда, размещенная в Интернет. Ее ведение могло бы осуществляться тоже общественной организацией, занимающейся вопросами борьбы с коррупцией.

7. Вопрос о рейтинге страны в оценке коррупционной ситуации в Рос-сии. Я обращаюсь к экспертам международной организации «Transparency International», которые участвовали в данной работе. Продемонстрируйте способ расчета рейтинга. Какие наиболее значимые параметры повлияли на такую низкую оценку России. Если мы поймем это, то сможем внести соответствующие законодательные предложения, поскольку такой недопусти-мо низкий рейтинг влияет на инвестиционную политику и процессы модернизации в России.

Профессор кафедры социологии  
РАНХ и ГС при Президенте РФ,  
доктор социологических наук, профессор  
Людмила Василенко

В своих предложениях я использовала материалы коллективной работы авторов «Инновационные технологии проведения общественной экспертизы государственно значимых решений и общественных слушаний с применением

«высоких» информационных технологий». Авт. колл.: Л.А. Василенко, Г.Г. Гришина, В.И. Захарова, Г.В. Калинаева, Т.А. Мельникова, А.Н. Павлов, И.Н. Рыбакова, Т.Е. Сафонова, Н.П. Сащенко, А.Н. Холин, А.А. Широбокова. Под общ. ред. Л.А. Василенко, Т.Е. Сафоновой). – М.: ООО «Издательство «Перспектив», 2010. В данном издании опубликована таблица поправок к федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которую полезно использовать в процессе внесения необходимых изменений в законодательство.

[Читать далее](#)

t.borovikova  
07.04.2011 17:52:48

Согласно законодательству по противодействию коррупции, процесс принятия решений должен быть прозрачен и открыт. Однако, на практике дела обстоят немного иначе.

Конкретно меня интересуют вопросы организации общественного обсуждения и грамотной правовой экспертизы при принятии законов по семье, детям, внедрения электронных технологий, так как сейчас мы видим, что решения принимаются без должного общественного обсуждения, не принимая во внимание общественную экспертизу.

В большинстве случаев нам удалось остановить то или иное "новшество" или закон с помощью многотысячных родительских протестов, организации Родительских Форумов по 3 тысячи человек, которые собирали по 50 тыс подписей. Мы видим как за нашей спиной, в нарушение Конституции и федеральных законов на региональном уровне фактически вводится ювенальная юстиция, УЭК и прочие вещи, которые в итоге создают огромную напряженность и повышают социальную температуру общества.

Коррупция нас тоже сильно волнует, так как у нас огромное количество примеров воровства из жизни чиновников: как распределяются дома, предназначенные для многодетных семей и детей-сирот, путевки на летний отдых, как распределяются гранты и т. д. Про коррупцию в системе власти мы знаем мало, но внимательно наблюдаем за деятельностью некоторых иностранных фондов,

которые финансируют разрушительные программы через русские структуры (например, фонд НАН, Департамент семейной и молодежной политики Москвы и т. д.). Фактов много. И это тоже коррупция.

Татьяна Боровикова, председатель ВОО "Сообщество многодетных и приемных семей России "МНОГО ДЕТОК - ХОРОШО!"

[Читать далее](#)

n.baskova  
12.04.2011 16:58:43

С большим уважением отношусь к организаторам конференции на тему "Об общественном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции", однако не имею оптимизма по поводу действенности общественного контроля «за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции» по ряду причин. Первая исходит из того, что так мы «городим городьбу», то есть уже предполагаем, что законодательство в сфере противодействия коррупции само может быть коррупционным, либо не исполняться. Тогда не проще ли просто выявлять факты, наказывать за коррупцию, делать это безусловно, открыто и неотвратно. Ужесточение требований и запретов порождает новые, более ухищренные способы.

Из этого вытекает следующий тезис – для контроля за соблюдением законодательства есть специально обученные структуры. Конечно и в среде некоммерческого сектора есть профессионалы, способные справиться с этим, может быть и лучше некоторых экспертов. Однако не контрольными функциями развивается Гражданское общество, а через работу, служение своей целевой группе, городу, стране (не побоюсь громких слов). Когда гражданское общество может выступить в защиту человека (как например ассоциации автолюбителей), оно работает против коррупции. Созидательная работа некоммерческого сектора делает общество открытым, а если к этому добавить конструктивное взаимодействие с властью, то повышается прозрачность и эффективность управленческих решений. Но для этого нужно просто много работать на ту миссию, которую мы выбрали, а

это гораздо сложнее, чем контролировать.

Баскова Наталья.

Председатель комиссии по социальной политике Челябинской городской Думы, депутат, доцент кафедры социальной работы ЧелГУ, кандидат социологических наук, председатель совета ЧГЖОО ИЦ «Содействие», президент благотворительного фонда «Родная»

[Читать далее](#)

b.panteleev  
12.04.2011 17:08:39

Проблема коррупции и презумпция невиновности: развитие сюжета.

Как известно, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (UNCAC) была принята Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция № A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 года). Конвенция представляет собой фундаментальный многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением.

Конвенция призвана не только описать проблему, но и усилить антикоррупционное сотрудничество на международном уровне. В Конвенции акцентируется внимание на том, что коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами всеобщей безопасности.

Для подписания Конвенция была открыта 9 декабря 2003 года в Мериде (Мексика) на Политической конференции высокого уровня, созванной специально для этой цели. На продолжавшейся 3 дня конференции Конвенцию подписали около 100 государств. День начала конференции был объявлен Международным днём борьбы с коррупцией. В силу Конвенция вступила 14 декабря 2005 г. — на 90-й день после её ратификации тридцатью участниками. С целью координации усилий Государств- участников Конвенция учредила специальную постоянно действующую Конференцию. Секретарское обслуживание Конференции обеспечивает Генеральный секретарь ООН через Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC). Россия в числе первых подписавшая Конвенцию 9 декабря 2003, ратифицировала её в 2006 году (третьей



среди стран Большой восьмёрки). Руководитель российской делегации на конференции в своём выступлении, в частности отметил, что Россия ведет с коррупцией бескомпромиссную борьбу и готова к конструктивному взаимодействию на антикоррупционном фронте со всеми государствами и соответствующими международными организациями. Также он сообщил, что Решением Президента Российской Федерации в ноябре 2003 года уже образован Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, основной задачей которого является определение приоритетных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Однако, затем Россия заняла особую позицию по самому принципиальному, на наш взгляд, вопросу, не ратифицировав пункт 20 Конвенции ООН против коррупции, который дает определение понятию «незаконное обогащение». Смысл термина «незаконное обогащение» — это как раз существенная и необъяснимая разница между задекларированными доходами и расходами. Появился и используется этот термин во всём мире именно для того, чтобы профилактировать проблему, сделать коррупцию постыдной и неприемлемой для элиты.

В итоге такой странной избирательной исключительности в России сегодня никто не обязан объяснять, почему его автомобиль или мобильный телефон стоит больше, чем официальная зарплата за несколько лет. Более того, отечественные чиновники ведут активную успешную борьбу с независимыми журналистами, которые пытаются публично задавать неудобные вопросы о происхождении фантастического богатства нечистоплотных нуворишей.

Универсальным прикрытием для отечественных коррупционеров стало именно отсутствие термина «незаконное обогащение» в российском праве и ошибочное расширительное толкование понятия «презумпция невиновности», которое целенаправленно используется не по его прямому назначению.

По экспертному мнению Центра "Право и СМИ", высказанному ещё в 1997 году даже высокопоставленные правоприменители, государственные должностные лица, такие как начальник Следственного управления МВД РФ, действительно нарушали презумпцию невиновности, публично называя кого-либо

преступником. В своих заявлениях чиновники, ведущие следствие, высказывали не только свое частное мнение, но и официальную позицию в рамках полномочий, которыми они наделены государством. Между тем, ст.49 Конституции РФ устанавливает, что "каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда".

Европейский суд по правам человека - высший судебный орган Совета Европы, членом которого является Россия, занял по этому поводу четкую позицию: "Если виновность человека не доказана согласно закону, должностные лица государства должны по-прежнему придерживаться принципа презумпции невиновности. Из этого вытекает, что должностным лицам запрещено до суда заявлять о виновности подозреваемых".

В тоже время из этого указания ясно следует, что никакой журналист при всём желании не может нарушить ничью презумпцию невиновности.

"Считать" кого-либо виновным в смысле "присваивать статус совершившего преступление" может только специально уполномоченное на то должностное лицо государства, каковым журналист категорически не является. Журналист может не «считать», а лишь «называть» кого-либо «коррупционером», «казнокрадом», «мошенником» и т.п., при этом он порой вкладывает в эти слова совершенно другой смысл, нежели Уголовный кодекс России.

Кроме того, даже самая критическая публикация, в которой журналист сообщает об известных ему правонарушениях, сама по себе не является основанием для привлечения лиц, упомянутых в ней, к какой-либо ответственности. Смысл и предназначение же «презумпции невиновности» состоит в защите именно официально обвиняемого лица от наступления такой ответственности до вступления в силу обвинительного приговора суда.

Общеизвестно, что ссылки на нарушение «презумпции невиновности» по-прежнему звучат на многих гражданских и уголовных судебных процессах против СМИ и журналистов.

"Потерпевшим" от публикации разоблачающей их информации гораздо удобнее сослаться на формальное "нарушение": дескать, из статьи ясно

следует, что истца считают коррупционером, хотя обвинительного приговора суд в отношении него не выносил, - чем заниматься опасным для себя разбирательством обвинений, выдвинутых в публикации, по сути.

За последние годы рассмотрены и удовлетворены сотни дел о взыскании компенсации морального вреда, где единственным аргументом истцов против журналистов было отсутствие в отношении героев их публикаций обвинительных приговоров по статьям УК, предусматривающим наказание за взятку, мошенничество и кражу соответственно.

Между тем и прокуроры и судьи знают, что статья 10 ЕКПЧ гарантирует каждому право свободно выражать свое мнение, а также получать и распространять информацию и идеи, которое, однако, не является безусловным – часть 2 статьи 10 гласит: “Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия”. Как видно из текста этой статьи, Конвенция прямо говорит о пределах самовыражения, но жёстко требует, чтобы вводимые ограничения были “необходимыми в демократическом обществе”. Вместе с тем, в соответствии с четко выработанной практикой ЕСПЧ, эту необходимость следует доказывать применительно к каждому конкретному случаю. Само по себе наличие в ГК РФ или УК РФ тех или иных норм не говорит об их “необходимости в демократическом обществе”, оно говорит лишь о том, что вмешательство “основано на законе”, но это – лишь первая часть анализа любого дела, связанного с вмешательством в свободу слова и прессы. Далее следует самое трудное: определить необходимость вмешательства: “Критерий “необходимости в демократическом обществе” требует от Суда установления того, было ли обжалуемое “вмешательство” обусловлено “настоятельной общественной потребностью”, было ли оно соразмерным преследуемой правомерной

цели, являются ли доводы, приведенные национальными властями в его оправдание, уместными и достаточными” (Гринберг против России, Судебное решение от 21 июля 2005 года).

Сегодня для нашей страны самым важным является очищение от коррупции, проникшей во все сферы жизни. Это направление работы признано приоритетным на самом высоком уровне. Только успех в решении данной задачи позволит приступить к модернизации экономики и обеспечить суверенитет над всей территорией страны. Этот подход должен стать базовым при оценке претензий к журналистам, освещающим проблему коррупции.

Европейский Суд обращает внимание на то, что невозможно привлечь к ответственности СМИ за радикальные мнения и резкие оценки ситуации, критические выступления, при условии, что они должны быть основаны хотя бы на каких-то фактических данных и не могут быть голословными.

Такая позиция изложена, например, в деле “Джерусалем против Австрии” от 27 февраля 2001 года:

“Однако даже в случае, когда суждение сводится к субъективной оценке, пропорциональность вмешательства может зависеть от того, существует ли достаточное фактическое основание для опровергаемого утверждения, поскольку даже субъективная оценка, не имеющая под собой никакой фактической основы, может быть чрезмерной (решение по делу “Де Хаэс и Гийселс против Бельгии” от 24 февраля 1997 года,; решение по делу “Обершлик против Австрии № 2” от 1 июля 1997 года).”

Хотя стандарт подтверждения фактической основы высказанного мнения в делах о диффамации ниже, чем стандарт доказывания виновности в уголовном процессе, и в делах о диффамации должны быть хотя бы какие-то материалы, позволяющие суду сделать вывод о том, что журналист дал добросовестный комментарий и имел хотя бы слабую фактическую основу для своих выводов.

Таким образом, международные стандарты подтверждают право журналиста на ошибку и/или добросовестное заблуждение относительно некоторых частных при обоснованности сути высказываемой критики. Это очень важное положение нередко игнорируется российскими чиновниками, которые «выискивают блох» в

неудобных для них текстах и обвиняют СМИ в неточностях, которые являются заведомо второстепенными.

Ограничение права на свободу слова возможно лишь ради одной из целей, перечисленных в части 2 статьи 10 Конвенции, а именно в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Сегодня интересы национальной безопасности и общественного порядка категорически требуют активного содействия СМИ в борьбе с коррупцией. Поэтому теперь в решении национального суда обязательно должна содержаться чрезвычайно подробная и убедительная аргументация, почему суд в данном конкретном деле отдает приоритет защите чести и достоинства или иному охраняемому Конвенцией законному интересу, а не свободе выражения мнения, когда речь идет об обвинениях в коррупции, которые журналисты формулируют от имени всего общества.

В конце 2010 года получено важное дополнительное подтверждение справедливости именно такого подхода к толкованию современных принципов журнализма и противодействия коррупции.

Европейский суд по правам человека удовлетворил жалобу редакции "Новой газеты в Воронеже" на нарушение статьи 10 Европейской Конвенции в связи с решением российских судов по иску к изданию о защите чести, достоинства и деловой репутации. При этом Европейский суд вынес беспрецедентное с правовой точки зрения постановление, детально мотивировав нарушение права на свободу выражения мнения, выразившееся в отказах в удовлетворении ходатайств редакции и фактически лишении ее возможности доказывать свою правоту, а также ряд других важных положений, до сих пор не фигурировавших в делах в отношении России.

В 2002 году в Советский районный суд Воронежа был направлен иск о защите чести, достоинства и деловой репутации от тогдашнего мэра г.Нововоронежа (Воронежская область), двух его подчиненных и представителя организации-

подрядчика, выполнявшей заказ администрации города. В качестве ответчика указывалась "Новая газета в Воронеже" и ее главный редактор Андрей Золотухин, он же автор публикации, ставшей поводом для обращения в суд.

В публикации газеты под названием "Атомный мэр" рассказано о присвоении бюджетных средств мэром Нововоронежа, его подчиненными и подрядчиком в ходе реконструкции местного стадиона при перечислении средств в фонд медицинского страхования и т. д. Истцы требовали опровергнуть порочащие их сведения и выплатить им в качестве компенсации морального вреда в общей сумме 220 тыс. рублей.

30 октября 2002 года районный суд частично удовлетворил иск, снизив общую сумму компенсации морального вреда до 25 тыс. рублей с редакции газеты и 2 тыс. рублей с автора публикации. Юристом Центра защиты прав СМИ решение суда было обжаловано, но в последующем оставлено без изменения Воронежским областным судом.

В процессе рассмотрения дела судом ответчик столкнулся с непреодолимой проблемой - суд отказывал в удовлетворении почти всех ходатайств об истребовании письменных доказательств. Редакция же располагала на момент публикации обычными незаверенными копиями актов официальных финансовых проверок расходования бюджетных средств администрацией Нововоронежа, которые и легли в основу статьи. Суд, отказавшись принимать копии в качестве доказательств, не удовлетворил и ходатайства редакции об истребовании заверенных копий, чем фактически лишил журналистов возможности доказывать свое право на публикацию оспаривавшихся сведений. Часть фраз, которые суд потребовал опровергнуть, также была выражена в форме критических оценочных суждений.

21 декабря 2010 года ЕСПЧ рассмотрел эту жалобу по существу и вынес постановление по делу, отметив несколько крайне важных правовых позиций: в частности, что расходование бюджетных средств, которому была посвящена публикация, безусловно, представляет общественный интерес. Истцы, по мнению суда, являются публичными фигурами, в том числе публичный статус Европейский суд распространил не только на избранного народом мэра, но и на наемных муниципальных служащих, занимавших ответственные посты, и даже на

подрядчика, так как он выполнял муниципальный заказ на бюджетные средства. Суд посчитал, что все они должны терпимее относиться к критике и что национальные суды не приняли это существенное обстоятельство во внимание.

Но, пожалуй, самым важным в решении Европейского суда стало беспрецедентное признание того факта, что ответчику не была обеспечена российскими судами процессуальная возможность доказать правдивость распространенных сведений, хотя именно этот вопрос является ключевым в делах о защите чести и достоинства и этот подход нашего правосудия вошел в противоречие с международными обязательствами России в рамках Европейской Конвенции.

Европейский суд прямо указал, что "российские суды отказались предпринять шаги для того, чтобы получить оригинал или заверенную копию документов, на которые ссылалась редакция газеты, и неизвестно каким бы был исход дела, если бы суды запросили эти документы". По мнению Европейского суда, по этому делу российскими судами был установлен слишком высокий стандарт доказывания, который допустим разве что по уголовным делам. Кроме того, Европейский суд указал на недопустимость привлечения журналистов к ответственности по искам о защите чести и достоинства за публикации сведений о тех или иных злоупотреблениях со стороны чиновников лишь на том основании, что против этих чиновников не было возбуждено уголовного дела и они не были привлечены к уголовной ответственности за действия, которые журналист оценивает как нарушающие интересы общества.

Европейский суд также высказал важные для нашей судебной практики позиции, вопросы по которым часто возникают при рассмотрении дел о защите чести и достоинства с участием прессы, в особенности по публикациям о коррупции, криминальной хронике, различных злоупотреблениях.

Европейский суд высказался критически в отношении мотивировки решения районного суда, указав на положенные в основу решения оценки, явно входящие в противоречие со ст. 10 Европейской Конвенции, гарантирующей свободу выражения мнения. В решении Европейского суда, в частности, говорится, что "районный суд применил необычайно высокий стандарт доказывания соответствия

сведений действительности и определил, что, поскольку уголовное дело в связи с финансовыми нарушениями не возбуждалось, то распространенным в публикации сведениям не хватает достаточной фактической базы. Европейский Суд напоминает в этой связи, что степень доказанности для установления обоснованности уголовного обвинения компетентным судом вряд ли может быть сравнима с тем уровнем проверки достоверности сведений, которую должен соблюдать журналист при выражении своего мнения по вопросу, представляющему общественный интерес, в особенности при высказывании своей позиции в форме оценочного суждения. Стандарты, применяемые при оценке деятельности государственного служащего с точки зрения морали, отличаются от тех, которые применимы для установления виновности в совершении уголовного преступления в соответствии с уголовным правом. Поэтому Суд не склонен следовать логике аргументации районного суда, в соответствии с которой отсутствие уголовного преследования в отношении истцов означало, что если СМИ идут на публикацию статей, в которых их имена связаны с предполагаемым нецелевым расходованием государственных средств, то они рискуют оказаться проигравшими в судебном процессе по делу о умалении чести и достоинства".

Таким образом, ЕСПЧ признал нарушение статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и постановил выплатить в пользу редакции газеты с учетом индексации 866 евро - ту сумму, которую редакция некогда уплатила истцам в качестве компенсации морального вреда.

Дело носит крайне интересный характер с точки зрения права и уже оценено юристами разных стран как серьезное укрепление позиций защиты свободы выражения мнения и свободы прессы в рамках ст. 10 Европейской Конвенции. Это предоставит всем нам более весомые аргументы для защиты права журналистов на критические публикации по коррупционным делам, о поступках и решениях публичных лиц, еще не зафиксированных приговорами и решениями судов, но вполне дающих основания для критической оценки со стороны общества и прессы.

Плодами этой юридической победы коллег уже воспользовались журналисты Приморского края. Редакция газеты «Арсеньевские вести» оперативно



сослалась в аналогичной ситуации на этот прецедент и триумфально выиграла дело в суде второй инстанции. Напомним, что сам факт вынесения такого решения ЕСПЧ считается вновь возникшим обстоятельством. Это даёт возможность сотням российских журналистов, пострадавшим от зарвавшихся, но официально не установленных коррупционеров, пересмотреть уже вынесенные решения по сходным делам и восстановить своё доброе профессиональное имя.

Таким образом, в интересах страны и общества следует официально признать и повсеместно утвердить новый алгоритм согласованных действий в аналогичных ситуациях: «презумпции невиновности» для коррупционеров не существует, журналисты вправе и обязаны публично задавать вопросы об источниках «незаконного обогащения» публичных фигур.

Важным выводом является также новая последовательность рассуждений правоприменителей в подобных спорных случаях антикоррупционных расследований. Полагая противодействие коррупции как и всякие критические высказывания нормой жизни в демократическом обществе, следователи, прокуроры и судьи обязаны исключать возможность всякого преследования лиц, обвиняемых в публичном обличении коррупционеров, до тех пор, пока не будут проанализированы и разумно опровергнуты гарантии свободы самовыражения, предоставленные международными стандартами и Конституцией России.

Правовой эксперт Общественной палаты РФ,  
Директор Агентства правовой информации «Человек  
и Закон», кандидат юридических наук, советник  
юстиции Пантелеев Б.Н.

[Читать далее](#)

p.kabanov  
12.04.2011 17:26:26

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИНСТИТУТАМИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Противодействие коррупции в современном российском обществе – сложная и ответственная задача, требующая консолидации усилий не только всей системы правоохранительных органов, но и институтов гражданского общества. О необходимости взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции в международных документах, федеральном и региональном антикоррупционном законодательстве, подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих противодействие коррупции. При этом, как отмечают специалисты, органы государственной власти чаще всего по собственной инициативе принимают меры к привлечению институтов гражданского общества к решению социально значимых проблем. Важнейшей формой такого взаимодействия, получившей правовое закрепление на федеральном и региональном уровне, выступает создание общественно-государственных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов по противодействию коррупции. Такое взаимодействие может чаще всего проявляться на региональном уровне при создании специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных антикоррупционных органов при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации либо созданных при них рабочих группах.

В целях определения степени участия представителей институтов гражданского общества в деятельности специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных антикоррупционных органов при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации или высшем исполнительном или представительном (законодательном) органе (далее по тексту – специализированный антикоррупционный орган – примечание наше – П.К.) нами в марте-апреле 2011 года был проведен анализ содержания информации на официальных сайтах о структуре этих специализированных органов во всех 83 субъектах Российской Федерации. При отсутствии такой информации на сайте мы обращались через интернет-приемную региональных органов власти с запросом о предоставлении нам интересующей нас информации. Как правило, региональными органами власти такая информация нам представлялась.

Проведенный нами анализ полученной информации о структуре региональных специализированных антикоррупционных органов привел нас к

следующим результатам. Из 83 субъектов Российской Федерации лишь в 76 из них имеются специализированные антикоррупционные органы, что составляет 91,6% и лишь в 7 или 8,4% - отсутствуют. Судя по полученной нами информации, не созданы региональные специализированные антикоррупционные органы в Курской, Саратовской, Новосибирской, Псковской областях, Ставропольском крае, Удмуртской Республике и Ненецком автономном округе. Из всей совокупности созданных региональных специализированных антикоррупционных органов по 71 нами были получены данные об их структуре, а по пяти найти таковых не представилось возможным либо ответы не поступили (Белгородская, Смоленская, Тверская области, Забайкальский край и Чукотский автономный округ). По нашим данным, к деятельности региональных специализированных антикоррупционных органов привлечено 1377 человек из них 1230 – это государственные и муниципальные служащие и 174 или чуть более 10 % являются представителями институтов гражданского общества.

Для сравнительного анализа структуры региональных специализированных антикоррупционных органов, которые отличаются друг от друга по количественному составу, нами было принято решение о разработке качественного показателя объективно отражающего степень вовлеченности институтов гражданского общества в их антикоррупционную деятельность. Таким показателем стал коэффициент вовлечения представителей институтов гражданского общества в противодействие коррупции, в том числе и в деятельность региональных специализированных антикоррупционных органов.

Как нам представляется, коэффициент вовлечения институтов гражданского общества в противодействие коррупции (далее – Кв – примечание автора – П.К.) должен рассчитываться путем деления общего количества вовлеченных представителей институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность на общее количество участников такой деятельности, полученный результат и есть названный показатель.

Из всей совокупности исследованных нами региональных специализированных антикоррупционных органов по степени участи мы выделили четыре крупные группы. В первую группу мы

включили субъекты региональной антикоррупционной деятельности, в которых участие в такой деятельности представителей институтов гражданского общества не предусмотрено. Во вторую группу вошли те субъекты региональной антикоррупционной деятельности, в которых участие представителей институтов гражданского общества не значительно, то есть до среднероссийского показателя, или их участие в этих органах носит больше декоративный характер. В третью группу включены специализированные субъекты региональной антикоррупционной политики в которых участие представителей институтов гражданского общества является значительным, то есть выше рассчитанного нами среднероссийского показателя  $K_v$  равного 0,107, но не превышает данный показатель для Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который на момент проведения исследования составлял 0,231. В четвертую группу вошли специализированные субъекты региональной антикоррупционной политики, в которых участие представителей институтов гражданского общества достаточно для того чтобы у них была возможность стать активными участниками, а не сторонними наблюдателями, то есть выше, чем в Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (см. Таблицы №1 и №3).

В первой группе региональных специализированных антикоррупционных органов, в которых представительство институтов гражданского общества не предусматривается или по каким-либо причинам отсутствует, оказалось 18 органов или 25,4% от их общего количества. Это региональные специализированные антикоррупционные органы, которые сформированы при органах государственной власти в таких субъектах Российской Федерации как: г. Москва, Брянская, Калужская, Владимирская, Московская, Архангельская, Челябинская, Кемеровская, Омская, Тульская, Ленинградская области, Краснодарский, Камчатский, Приморский края, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Чеченская Республика и Республика Тыва.

Во второй группе, где участие представителей институтов гражданского общества не значительно, оказался 31 региональный специализированных антикоррупционных орган или 43,6% от их общего количества. В эту группу вошли региональные специализированные антикоррупционные органы при органах государственной власти таких субъектов

Российской Федерации как: Воронежская, Ивановская, Костромская, Липецкая, Орловская, Тамбовская, Мурманская, Астраханская, Волгоградская, Нижегородская, Самарская, Иркутская, Амурская, Сахалинская области, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Пермский, Алтайский, Красноярский края, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия) и Еврейская автономная область.

К третьей группе, где представительство институтов гражданского общества значительно, отнесено всего лишь 11 органов или 15,5% от всей совокупности исследованных региональных специализированных антикоррупционных органов. Среди них оказались региональные специализированные антикоррупционные органы при государственных органах следующих субъектов Российской Федерации: г. Санкт-Петербург, Рязанская, Калининградская, Новгородская, Курганская, Тюменская, Томская, Пензенская области, Хабаровский край, Республика Мари Эл и Республика Алтай.

К четвертой группе, где представительство институтов гражданского общества достаточно, было также отнесено 11 специализированных антикоррупционных органов или 15,5% от их общего количества. Здесь оказались специализированные антикоррупционные органы при таких региональных органах власти как: Ярославская, Вологодская, Ростовская, Кировская, Оренбургская, Ульяновская, Свердловская, Магаданская области, Северная Осетия – Алания, Республика Башкортостан и Республика Татарстан.

Приведенные нами статистические показатели показывают, что в структуре региональных специализированных антикоррупционных органах в 70% представительство институтов гражданского общества отсутствует или носит декоративный характер, то есть вступает в противоречие с принципом федерального антикоррупционного законодательства сотрудничества органов государственной власти с институтами гражданского общества. Как показывают полученные данные только в 30% в структуре региональных

специализированных антикоррупционных органов  
представительство институтов гражданского  
общества значительно или достаточно.

Представляет интерес и полученные нами данные о степени вовлеченности институтов гражданского общества в специализированные антикоррупционные органы субъектов Российской Федерации по федеральным округам (см. Таблицу №2). Здесь необходимо отметить, что ни в одном федеральном округе нет достаточного количества представителей институтов гражданского общества в деятельности региональных специализированных антикоррупционных органов. Только в трех федеральных округах (Приволжском, Уральском и Северо-Кавказском) представительство институтов гражданского общества в деятельности региональных специализированных антикоррупционных органов является значительным, а в остальных федеральных округах такое представительство не значительно.

Проведенное нами исследование обнаруживает очевидный перекос в структуре региональных специализированных антикоррупционных органов, который, на наш взгляд, можно объяснить несколькими объективными факторами.

Во-первых, значительная доля региональных специализированных антикоррупционных органов была создана ещё до принятия федерального антикоррупционного законодательства на основе региональных нормативных правовых актов, в которых принцип сотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества не предусматривался либо не предусматривается и в настоящее время.

Во-вторых, передача функций региональных специализированных антикоррупционных органов другим органам (Советам региональной безопасности, специализированным государственным органам по противодействию коррупции и др.) без ущерба самой антикоррупционной деятельности в регионе.

В-третьих, отсутствием аналитических данных и результатов научных исследований у компетентных на то лиц о состоянии вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность региональных специализированных антикоррупционных органов.  
В-четвертых, отставание научного обеспечения и сопровождения федеральной и региональной

антикоррупционной политики от практики реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции в вопросах взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти.

В-пятых, отсутствием мер прокурорского реагирования на складывающуюся ситуацию с вовлечением институтов гражданского общества в деятельность региональных специализированных антикоррупционных органов.

Изложенное выше позволяет предложить некоторые меры по исправлению сложившейся ситуации в сфере взаимодействия институтов гражданского общества с региональными органами государственной власти по противодействию коррупции.

А) Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации:

- 1) Повсеместно создать региональные специализированные совещательные, координационные, консультативные экспертные и иные органы по противодействию коррупции при главах субъектов Российской Федерации;
- 2) Привести региональные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность региональных специализированных антикоррупционных органов в соответствии с федеральным антикоррупционным законодательством в части взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти в сфере противодействия коррупции;
- 3) Обеспечить достаточное или значительное представительство институтов гражданского общества в деятельности региональных специализированных антикоррупционных органах в соответствии с требованиями (принципами) федерального антикоррупционного законодательства.

Б) Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах обеспечить контроль за деятельностью региональных специализированных антикоррупционных органов по вовлечению институтов гражданского общества в реализацию государственной политики в сфере противодействия коррупции.

В) Органам прокуратуры оценить состояние вовлечения институтов гражданского общества в деятельность федеральных, региональных, ведомственных и муниципальных специализированных антикоррупционных органов через их структуру и дать им правовую оценку на соответствие федеральному антикоррупционному

законодательству.

Надеемся, что проведенное нами исследование состояния вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность региональных специализированных антикоррупционных органов и предлагаемые меры по их совершенствованию окажутся полезными, востребованными и помогут заинтересованным в этом лицам в противодействии коррупции.

Кабанов П.А, член рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, директор Научно-исследовательского института противодействия коррупции, ЧОУ ВПО «Институт экономики, управления и права (г. Казань)», доктор юридических наук, доцент  
[Читать далее](#)

m.usupov  
12.04.2011 17:35:21

Выражаю благодарность за приглашение принять участие в работе Интернет конференции по вопросам противодействия коррупции. В порядке информации довожу до Вас информацию о работе по противодействию коррупции, одного из ведущих институтов гражданского общества в городе Москве. Тема выступления « О роли и участии Московского антикоррупционного комитета и направлениях ее деятельности в реализации антикоррупционного законодательства»

Мы все с Вами видим и знаем, как тормозить нашу экономику и производство коррупционные факторы. Коррупция в стране превратилась в системную проблему и ей нужно противопоставить системный ответ. Из всех проблем существующих в обществе, в экономике и в политике ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция. Коррупция представляет собой реальную угрозу нормальному функционированию всей страны в целом, подрывает доверие населения к власти, верховенству закона, демократии, правам человека и социальной справедливости и существенно затрудняет экономическое развитие. Сегодня происходит выработка концептуальных подходов в борьбе с этим злом. В рамках Национального плана



противодействия коррупции в Российской Федерации сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в стратегии развития России до 2020 года, конечно, реализовать эти планы будет не просто. Идеальных государств не существует, и коррупция очень живучее явление. Однако снизить масштаб коррупционных проявлений не только возможно, но и жизненно необходимо. Необходимо создавать вокруг коррупционеров атмосферу нетерпимости, такую обстановку, когда брать взятки станет просто невыгодно. Чтобы коренным образом стала меняться психология людей, пришло понимание того, что бороться с коррупцией и другими преступлениями нужно каждому, всему обществу.

По инициативе коллективов субъектов предпринимательства Москвы 29 апреля 2009 года решением Президиума Московской ТПП создан действующий механизм противодействия коррупции – Московский антикоррупционный комитет (МАКК) при Московской ТПП. Нормативно правовая база – Положение об антикоррупционном комитете, утвержденный, Президиумом Московской ТПП. Деятельность комитета поддержана отдельным распоряжением Правительства Москвы за № РМ-295. Эта общественная, консультативная, экспертная структура представителей бизнеса сообщества, в своей деятельности объединяет представителей всех структур гражданского общества Московского региона. Деятельность МАКК организована по следующим направлениям:

Первое направление работы – в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции по профилактике и предупреждению коррупции – это антикоррупционная пропаганда, просветительская и обучающая работа проведение общественных мероприятий (форумы, конференции семинары, круглые столы). Разъяснение предпринимательскому сообществу и гражданскому обществу антикоррупционного законодательства и мер, принимаемых институтами гражданского общества Москвы. За прошедший год проделано: выступления в СМИ (35 выступлений), участие на международных научных форумах (12), семинарах (8), совещаниях (22). В частности ведется постоянная рубрика в журнале «Мир безопасности» по вопросам защиты законных прав и интересов предпринимателей и противодействия коррупционным проявлениям

Второе направление работы – организация приема обращений, заявлений и сообщений от субъектов предпринимательства по фактам коррупционных проявлений и принятие мер по ним.

Принято и рассмотрено обращений, заявлений и сообщений от предпринимателей города Москвы за 2010 год, направленных на защиту их законных интересов в количестве более 1547 обращений. Из них оказано бесплатной юридической консультаций - 442. По 28 обращениям, заявлениям материалы направлены в правоохранительные и исполнительные органы. Около 200 обращений направлено в различные контролирующие организации. На стадии рассмотрения находится десятки обращений предпринимателей.

Третье направление работы – проведение независимой антикоррупционной правовой экспертизы проектов и нормативных актов органов власти и управления. Проведено 10 экспертиз. По одной из них - экспертизе проекта приказа Минсельхоза и ФТС «О ввозе и вывозе из РФ пестицидов и агрохимикатов». Проект приказа отозван на дополнительное рассмотрение. Экспертное заключение по ФЗ «О полиции» в ГД РФ и МГД признано обоснованным и наиболее объективным из всех поступивших заключений. С учетом многочисленных обращений на неправомерные и несправедливые решения ряда судей города Москвы проводится экспертный анализ этих решений с последующим направлением аналитического материала в соответствующие инстанции.

Четвертое направление работы – научно правовая методическая работа, подготовка и издание книг - методических рекомендаций, (издано 5 книг, 2 тысячи буклетов). Семинарские лекционные мероприятия проводятся в 3-х ВУЗах России. Экспертами МАКК при МТПП за 2010 год проведено более 25 лекционно-семинарских занятий и круглых столов в городе Москве, Ростове, Оренбурге, Смоленске и С.Петербурге .

Пятое направление работы – организация работы представительств (общественных приемных) МАКК при МТПП в административных округах Москвы. Во всех 10 округах Москвы созданы и при содействии префектур действуют представительства МАКК. Проводится прием сообщений и обращений по коррупционным факторам, принимаются меры.

Шестое направление работы - развернута Программа «Объединение бизнеса вне коррупции», 74 организации и предприятий Москвы вступили в состав Московского антикоррупционного комитета и объявили отказ от всего коррупционно оставляющего в своей деятельности.

Седьмое направление работы - создан сайт: единый портал независимых экспертов, аккредитованных в Минюсте России. Через Минюст России разосланы приглашения Московской ТПП для объединения всех независимых экспертов в единую структуру при МАКК. Это направление на стадии формирования. В настоящее время более 20 экспертов с регионов России уже подтвердили свое участие в работе портала.

В вышеизложенной информации, очевидно, создание нового механизма противодействия коррупции в системе ТПП - это объединение институтов гражданского общества, бизнес сообщества города Москвы и государственных органов по реализации антикоррупционного законодательства. Совместная деятельность указанные структур в городе Москве реально показывает активизацию гражданского общества, бизнеса и органов государственной власти в соответствии с предложениями Президента России.

М.Р.Юсупов, Директор Дирекции по противодействию коррупции и обеспечению экономической безопасности Московской ТПП, Председатель Московского антикоррупционного комитета  
кандидат юридических наук  
[Читать далее](#)

d.mutagirov  
14.04.2011 12:40:05

Профилактика коррупции требует комплекс мер со стороны общества

Коррупция – социальная болезнь с примерно такими же последствиями для пораженного ею общества, как и раковая болезнь с ее последствиями для организма человека. И та, и другая имеют объективные предпосылки для своего возникновения, требуют постоянной профилактики, а после появления первых же симптомов – незамедлительного удаления их корней и соблюдения строгого режима поведения.

Общество – это добровольное объединение людей для совместного решения вопросов их жизни, которых невозможно решать в одиночестве, индивидуально. Общественная жизнь организуется коллективно во имя общего блага, и руководство ее организацией, как правило, поручается обществом отдельным людям, обладающими высокими не только организаторскими способностями, но и профессиональными и моральными качествами, как чувство справедливости, ответственности, добродетели, умеренности. Но человек – существо сложное и противоречивое. Почти в каждом из людей, наряду с высокими моральными качествами, встречаются и проявления, противоположные первым, или как христианские теоретики политики писали, проявления и ангельские, и дьявольские. Вследствие этого, общественные и индивидуальные оценки одних и тех же явлений могут не только отличаться друг от друга, но прийти в резкое противоречие друг с другом. Справедливость, ответственность, умеренность, добродетель и благочестие разными людьми и группами людей могут быть поняты ложно, испорчено и извращенно. Слово коррупция (от латынского *corruptio*) в широком смысле и понимается как извращение, испорченность, и первоначально относилось к нравам и поведению человека. В этом смысле о коррупции рассуждали Сократ, Платон и другие древнегреческие мыслители.

Постепенно содержание понятия коррупции стало конкретизироваться и ныне оно понимается как продажность и подкуп общественных и государственных должностных лиц, возможность торговли должностями и использования официальными лицами доверенных им обществом или якобы доверенных (в случаях, когда должности куплены) полномочий в целях личного обогащения. Статья 15 Конвенции ООН о противостоянии коррупции (декабрь 2003 г.) в подкуп национальных публичных должностных лиц включает: «а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или

иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей».

Коррупционность и коррумпированность – исключительно сложные явления, порождаемые не только личностными характеристиками отдельных людей, но и постоянно питаемые самими социумами и их институтами. Общества и государства, как учреждения людей, сами создают условия, порождающие возможности коррупции. Это концентрация экономической, социальной и политической власти в нескольких центрах, управляемых отдельными лицами; наличие значительных общественных фондов, которыми эти центры и их руководители распоряжаются от имени общества; возможность изменения социальных статусов людей путем получения званий, наградений, дарений или наказаний; сложная система запретов и разрешений и т. д .

Далее – это отсутствие действенного общественного контроля над расширением аппарата власти и управления, практика назначений на государственные и общественные должности без несения прямой ответственности за своих назначенцев, право отдельных функционеров устанавливать и изменять вознаграждения самим себе и подчиненным, и многое другое. В результате всего этого, общество как бы поляризуется по степени социальности и моральности, а также стремлениям их членов. То есть, социальный статус человека, его материальное положение, а часто и права оказываются обусловленными не его личными социальными и профессиональными данными, а местом в иерархии властных должностей, а также близостью к власти преобладающим. Вследствие этого люди, ставящие материальные блага и роскошь выше духовных и умеренности потребления, а это, как правило, люди, не отягощенные высокой нравственностью, стремятся во властные структуры. В этом плане несомненный интерес представляет одна из дневниковых записей Томаса Джефферсона – человека кристально честного, бескорыстно положившего все свои способности и дарования на алтарь своего отечества, одного из немногих высших государственных должностных лиц, состояние которого за долгие годы нахождения на высших постах в государстве не увеличилось, а уменьшилось. «Я не верю Rochefoucaults и Montaignes, которые считают, что четырнадцать из пятнадцати человек жулики, &#8722; писал он. & #8722; Я полагаю, что большое

уменьшение от той пропорции может быть сделано в пользу общей честности. Но я всегда находил, что жулики находились на самом верху, и я не знаю, что является ли пропорция слишком высокой для более высоких кругов и для тех, кто, восходя в свинском множестве, всегда умудряются укрывать себя в местах власти и выгоды. Эти жулики делают все, чтобы украсть хорошее мнение людей, и затем крадут у них право на отказ от такого мнения, изобретая законы и ассоциации против власти самих людей". Джефферсон выражал удивление по поводу того, как можно извлекать выгоду, исполняя власть над другими. Этого не будет или будет в значительной меньшей степени, если общественная жизнь будет организована по принципу «правления закона, а не людей».

Степень пораженности различных обществ коррупцией различна в зависимости от отношения этих социумов к данному явлению и их активности по недопущению или искоренению данной болезни. Все разумные люди понимают, что коррупция, здоровье общества, стремление ко всеобщему благу и подлинная демократия несовместимы друг с другом, и что каждый факт коррупции является неопровержимым свидетельством исключения лучших сил общества из процессов решения тех или иных жизненных для него проблем, пренебрежения его правовыми и моральными нормами или полного забвения их. Истинная демократия смертельно опасна для коррупции, точно так же, как и коррупция для демократии. Поэтому там, где все коррумпировано, нет, и не может быть никакой демократии. А потому коррупция не душит демократию, как говорил президент России (нельзя душить того, чего нет), а является свидетельством ее отсутствия и доминирования в обществе антиподов демократии – диктатуры, тирании, клептократии. Отсюда напрашивается первый фундаментальный вывод: культивирование высокой нравственности, неукоснительное соблюдение норм истинной демократии, недопущение их нарушения, губительные для коррупции, являются самыми эффективными условиями борьбы с ней.

Существуют проверенные жизнью человечества формулы демократического устройства общественной жизни и недопущения их извращения. Прежде всего – это рациональное определение функций, делегируемых обществом формируемому им политическому институту в лице государства, установление соотношения численности населения и

оплачиваемых обществом функционеров в каждой сфере его жизни, а также лишение функционеров любого уровня права изменять это соотношение. Только в случаях природных и иных катаклизмов, изменения степени интенсивности и важности той или иной сферы жизни допустимо временное перераспределение функционеров между ними. Это, во-первых.

Во-вторых, четко должен быть очерчен круг полномочий каждого оплачиваемого обществом функционера и размер вознаграждения за их исполнение. По мере роста образовательного и культурного уровня населения, просвещенности общества, прекращения надобности в тех или иных функциях, связанные с их исполнением должности ликвидируются и выводятся из реестра общественных и государственных должностей. Наглядно, как это делается, можно видеть в актах парламента Великобритании о министрах Короны, о народном представительстве, о местном управлении и в др.

В-третьих, все функционеры с правовыми полномочиями, то есть за исключением исполнителей технических функций, должны отбираться самим обществом и его институтами путем всеобщих, открытых и прямых выборов путем тайного голосования из множества соперничающих друг с другом кандидатов, каждый из которых получает равную возможность излагать обществу свое видение поля своей будущей деятельности и оптимальных способов решения проблем, за право решения которых они борются. Выборы, а соответственно, сменяемость функционеров должна быть частой. Теоретики демократии (Д. Адамс, Т. Джефферсон, Д. Мэдисон) считали, что все выборы должны стать ежегодными, ибо где кончаются ежегодные выборы, там начинается рабство. С учетом опыта и специфики решаемых функционерами задач эти сроки могут быть удлинены, но в разумных пределах. Так, сами США установили у себя нормы, согласно которым члены палаты представителей переизбираются через каждые два года, президент и губернаторы – через четыре года и сенаторы – через шесть лет с обновлением на одну треть через каждые два года. Вместе с ними переизбираются все функционеры уровней округов, штатов и федерации. Сравнивая народ с морем, Адамс писал, что депутаты, губернаторы и т. д., «как пузыри рождаются из материала моря, поднимаются, лопаются и в то же море возвращаются». Это «научит их таким великим политическим достоинствам, как смирение, терпение,

умеренность, без которых каждый человек во власти превращается в голодного хищника» Сроки выборов должны быть сокращены еще и потому, считали теоретики демократии, чтобы избранники не успевали забывать о воле своих избирателей.

Общество должно сохранить за собой право немедленного отзыва людей, обманным путем получивших мандат на власть, не выполняющих своих полномочий должным образом, а потому переставших быть выразителями воли избравших их граждан. Что касается назначаемых должностных лиц, то ответственность за их деятельность наравне с ними самими должны нести и те, кто их рекомендовал и назначал. Это означает, что в случае совершения неправового действия или бездействия любым должностным лицом к ответственности привлекается, и из структур власти изгоняются, желательно навсегда, как носителей страшной для всего общества болезни, не только сам совершивший преступление, но и вся цепь лиц, рекомендовавших и назначавших его.

В-четвертых, правительство, сформированное в соответствии с конституцией для исполнения законов, являющихся выражением воли гражданского общества, не имеет, и не должно иметь права изменять себя и законы, являющиеся выражением воли общества. Только верховный суверен – народ вправе делать это в соответствии с фундаментальным законом демократии – законом большинства при уважительном отношении к воле меньшинства. Если правительство делает это, то это является свидетельством произвола и доказательством того, что в этом обществе нет конституции и правовых норм, а соответственно, гарантий от бесправия.

Из числа полномочий государственных должностных лиц следует исключать право устанавливать нормы, так или иначе способные породить коррупцию или благоприятствовать ей. Прежде всего – это запрет устанавливать размеры вознаграждения за собственный труд и изменять установленные обществом размеры вознаграждения в период нахождения их в должности. Иначе существует опасность того, что все общественные фонды, формируемые за счет налогоплательщиков, будут направлены на жалование чиновников, на создание комфортных условий жизни для них и перераспределяться ими между собой под видом всевозможных вознаграждений и премий. Мудрые американцы еще в период работы над своей Конституцией и Биллем о правах предлагали



включать такой пункт в форме поправки. Хотя тогда он не получил необходимого большинства, это считается нормой жизни на уровне обычая. В Конституцию было включено положение, согласно которому «ни одно лицо, занимающее какую-нибудь приносящую доход или официальную должность на службе Соединенных Штатов, не должно без согласия Конгресса принимать какое-либо подношение, вознаграждение, должность или титул любого рода от какого-либо короля, принца или иностранного государства» (ст. I, раздел 9). Оно призвано предотвращать возможности подкупа госслужащих США другими государствами.

В-пятых, правом распределения общественными фондами обладают только представительные органы соответствующих уровней с обязанностью строго контролировать над тем, как исполнительные органы соблюдают закон о государственных доходах и расходах. Ни президент, ни глава правительства не имеют права распоряжаться государственными финансами и прямого доступа к ним. Так называемые резервные фонды президента, премьер-министра, министров, всякие строго не контролируемые расходы являются питательной почвой для коррупции и хищений. И чем крупнее суммы – тем сильнее и масштабнее коррупция: «бесследно» исчезают многомиллиардные суммы, порождая новых миллиардеров из среды близких к властям лиц. Когда эти нормы не соблюдаются, возникают ситуации, подобные тем, как это случилось и продолжают случаться в России, начиная с 1990-х гг. Самый скандальный из них – это «бесследное» исчезновение 4, 8 миллиардного транша ВМФ России. Последнее, что о нем известно – это то, что 14 августа 1998 г. 4, 8 млрд. долл. были переведены транзитным переводом в указанные российскими властями банки в Англии, Германии, Швейцарии и Австралии. Известно также, что 25% акций австралийского банка принадлежали дочери президента России и его советнику по имиджу Т. Дьяченко. Четыре дня спустя, 18 августа, был объявлен о дефолте. И под шум очередного кризиса в стране власти скрыли от народа факт хищения этой огромной суммы денег. Такой же участи постигли займы и другие кредиты и до, и после этих событий, свидетельствуя о метастазах коррупции в самых верхних эшелонах российской власти .

В силу своей природы, коррупция существует во всех без исключения странах, но масштабы ее различны и определяются степенью следования каждой из них перечисленным выше формулам демократии. Хуже всех из числа развитых и среднеразвитых стран

обстоит дело в этой области в России, которая является бесменным мировым лидером по коррупции в течение уже второго десятилетия . По приблизительным подсчетам, в 2010 г. ежегодный коррупционный оборот в нашей стране достигал 300 млрд. долл., Чем это объяснить?

Существует множество объяснений и даже оправданий коррупции в России, а также путей борьбы с нею. Одни из них принадлежат самим властям и их идеологам. Они касаются только поверхностных явлений и по существу способствуют воспроизводству коррупции. Постоянно можно слышать из самых разных уст, что, якобы, коррупция порождена низкой оплатой труда государственных служащих и работников правоохранительных органов. А у кого она выше – у рабочего, хлебороба, учителя, ученого? За последние два десятилетия жалованье чиновников повышалось многократно. Но еще более быстрыми темпами возрастала коррупция. В не правовом и аморальном обществе это вполне закономерно: размер коррупции всегда находится в определенном соотношении с размером жалования чиновника-коррупционера. Если, говоря образно, при жаловании в сто долларов и полсотни долларов в виде коррупции покажутся весомой поправкой к доходу, то при жаловании в несколько тысяч долларов – это уже «оскорбительная мелочь». Коррупционная сумма должна быть уже выше жалованья, желательно даже кратно. Статистика подтверждает это. За последние 15 лет коррупция росла быстрее жалования чиновников, хотя оно у них кратно выше, чем у работников народного хозяйства страны в среднем. Но власти продолжают руководствоваться этими ложными формулами, оправдывают алчность и мздоимство своих функционеров, заявляя, дескать, чиновнику, ворочающему миллиардами, мало какого-то миллиона. Подобные суждения поощряют дальнейший рост коррупции. Если руководствоваться этой странной и опасной логикой, люди печатающие тонны денег, вправе унести с собой килограмм – другой. То же самое относится и к тем, кто их перевозит, контролирует, охраняет, распределяет. А как быть пастуху, пасущему в любую погоду сотни голов скота (десятки тонн мяса, молока, шерсти)? Тоже уполовинить их по собственному усмотрению? Тогда почему же хлебороб, тот же скотовод, производители дорогих и необходимых для жизни всего общества ценностей сами живут хуже тех, кто ничего не производит? А ничего не получающие за свою службу рядовые вооруженных сил при такой логике оказываются «вправе» за определенную мзду

не замечать лазутчиков, переходящих государственные границы, и не поднимать оружия на врагов страны.

На самом деле истинные причины размаха коррупции в России состоят в другом. Во-первых, это следы многовековой традиции Российской монархии, когда чиновники кормились за счет населения подвластных им территорий. Во-вторых, в России, в отличие от других стран, ставших, в том числе и по этой причине высокоразвитыми и более демократическими, никогда не было законов против роскоши, т.е. ограничивающих непроизводительные и ненужные расходы населения. В какой-то степени суровые климатические условия страны сами помогли формированию умеренности потребностей у значительной части ее населения. Но это не сказалось на образе жизни российской аристократии, жившей на нетрудовые доходы, получаемые жесточайшей эксплуатацией трудового народа. В-третьих, это столь же продолжительное бесправие населения России, где все решалось «волей барина». В настоящее время место барина занял чиновник. В-четвертых, это огосударствление почти всех сфер общественной жизни, ограничение автономии личности и права на самоуправление. Существуют и другие причины.

Общество формирует множество институтов для решения жизненных для его членов вопросов. Одни из них решаются через социальные, другие – через экономические, третьи – через культурные и т. д. институты, являющиеся общественными. Легитимные полномочия государства достаточно ограничены – это защита страны и жизни людей, обеспечение их безопасности, что делается созданием единого правового поля. Все остальные проблемы должны решаться другими институтами гражданского общества. В демократическом обществе человек, желающий заниматься собственным делом, решает эти вопросы путем присоединения, сотрудничества или кооперирования с соответствующими институтами гражданского общества. Разумеется, поскольку государство несет ответственность за безопасность граждан и сбор налогов, то начинающий свое дело человек обязан информировать о своих намерениях и соответствующие органы государства, обязуясь, во-первых, выпускать продукцию в соответствии с установленными стандартами, во-вторых, платить налоги и, в-третьих, уважать права и свободы других людей. Это, как правило, носит уведомительный характер, и человек не должен ждать разрешения государства. Последнее только

регистрирует обращение и устанавливает над деятельностью человека предусмотренный конституцией контроль в плане обеспечения безопасности, соблюдения налоговых обязательств, а также прав и свобод других людей. Однако в России человек поставлен в такие условия, когда самостоятельно он ничего не может делать. На все приходится запрашивать разрешение властей. А лица, которым поручено регистрировать обращения граждан, делают это за дополнительную к жалованью плату, то есть превращают свои служебные функции и связанные с ними права в выгодный для себя товар. Это делается на всех уровнях властей, и чем выше – тем дороже.

Таким образом, коррупция, как и раковая болезнь, поражает все поры социального организма общества. Она ведет к нарушению прав человека, ибо практика купли и продажи должностей, расхищение общественных фондов и т. д. лишают широкие массы народа возможности равноправно участвовать в управлении делами своего социума и пользоваться в равном объеме преимуществами, вытекающими из принадлежности к данному обществу и государству. Всякая коррупция происходит за счет населения и прямо сказывается на его жизненном уровне, ибо коррупционные составляющие бизнеса, точно также как и налог на добавленную стоимость, повышение цен на бензин и коммунальные и иные услуги включаются в стоимость потребительских товаров и услуг. Это ведет к непрерывному повышению тарифов на газ, тепло, электроэнергию и росту цен. Коррупцированные властные структуры не только перестают отвечать своему предназначению, быть выразителями воли народа и исполнителями его воли, но и превращаются в их антиподы. Обескровливая общество и коррумпируя его социальные и нравственные нормы, они торпедируют выполнение обязательств государства перед учредившим его народом. Коррумпированность суда, прокуратуры, других правоохранительных органов убивает законность и справедливость, превращает их во враждебные народу и опасные для общества институты. От них народу приходится ожидать не гарантий своей безопасности, а постоянную угрозу. Так по Интернет опросу с вопросами «что для вас означает государство – гарант безопасности или постоянная ежедневная угроза?» только 5 процентов из 80201 ответивших на 10 апреля 2011 г. выбрали первый вариант и 95 процентов – второй . Да, коррупция для общества является такой же страшной болезнью, как и рак для организма

человека. Здесь паллиативы и увещевания не помогут. Нужны оперативные, решительные и последовательные действия. Призывы к совести чиновников-коррупционеров бесполезны, ограничивающиеся ими люди уподобляют себя герою известной басни И. А. Крылова, призывавшему стащившего кусок мяса кота к совести. Подобно тому, как от рака лечат путем хирургического вмешательства и удаления всех охваченных метастазами частей организма, так и от коррупции можно избавляться, очистив аппарат власти и управления от целых групп лиц, недобросовестно исполняющих свои служебные функции и использующих свое служебное положение в целях личного обогащения. Коррупционеров всех мастей следует наказывать кратно строже в зависимости от ранга с конфискацией всего семейного имущества и пожизненным лишением права занимать государственные должности.

Мутагиров Джамал Зейнутдинович, доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов Санкт-Петербургского университета, директор Центра изучения прав человека и народов

j.nisnevich  
22.04.2011 13:43:08

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ\*

Гражданский контроль представляет собой один из ключевых механизмов противодействия и подавления коррупции и является одной из основных функций гражданского общества. Первый этап гражданского контроля состоит в систематическом мониторинге решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц, второй состоит в общественной экспертизе таких решений и действий, а заключительный — в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу. В работе механизма гражданского контроля функцию информационного приводного ремня выполняют СМИ.

Ключевые слова: гражданский контроль, коррупция, антикоррупционная политика, общественная экспертиза, СМИ.

Конвенция ООН против коррупции (далее – Конвенция), государством- участником которой Россия стала с мая 2006 г. [Конвенция... 2003], исходит из того, что в осуществлении мер по предупреждению и противодействию коррупции должна участвовать не только публичная (государственная и муниципальная) власть, но и все общество, что подавление коррупции невозможно без непосредственного участия в этом процессе граждан страны. Статья 13 Конвенции предписывает государствам-участникам «принимать надлежащие меры ... для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз».

Непосредственное и действенное участие граждан и их автономных объединений в процессе предупреждения и противодействия коррупции призван обеспечивать механизм гражданского контроля.

Гражданский контроль представляет собой неотъемлемую составную часть наиболее эффективного демократического средства воздействия общества на публичную власть – механизма общественного мнения, которое в демократическом государстве и является истинной «четвертой властью» [Нисневич 2006: 68-80]. В общем случае объектом общественного мнения может стать любой факт, который информационно доступен, т.е. о котором имеется достаточно информации для составления мнения, вызывающий дискуссию и затрагивающий или групповые, или индивидуальные интересы. При работе механизма общественного мнения в режиме гражданского контроля его объектами становятся, в первую очередь, решения и действия институтов и должностных лиц государства.

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами – органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности

граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникаций власти и граждан. При этом гражданский контроль в отличие от других форм публичной политики всегда требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении [Шмидт б.г.]. Участие общественных структур, тем или иным образом аффилированных с институтами и органами власти, в качестве субъектов гражданского контроля противоречит его сути и неизбежно приводит к качественным деформациям его целей и результатов.

Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции, прежде всего, в сфере государственного и муниципального управления включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, выявления и пресечения фактов коррупции.

В российском законодательстве коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» [Федеральный закон... 2008].

Однако посредством коррупции может достигаться не только материальная, но и политическая выгода, что позволяет рассматривать ее не только как сугубо экономическое, но и как политическое явление и проблему<sup>1</sup> и выделять в отдельный вид как политическую коррупцию – использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или)

групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения) [Нисневич 2009: 16].

В сфере государственно-властного регулирования общественных отношений, которая представляет собой основную питательную среду и сферу распространения коррупции, последняя всегда проявляется в форме тех или иных злоупотреблений административным ресурсом власти – неправомерном использовании различных видов такого ресурса<sup>2</sup> не по его прямому назначению для отправления государственно-властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций государства и обеспечения целей общественного развития, а для получения какого-либо неправомерного преимущества, личной или групповой. О коррупции как политической проблеме см. [Роуз-Аккерман 2003: 148-232]. 2 Об административном ресурсе государственной власти и классификации его видов см. [Панфилова, Шевердяев 2005: 9-15]. материальной и нематериальной выгоды. В этом и состоит сущность и механизм коррупции в сфере публичной власти.

Выявление условий, благоприятных для тех или иных злоупотреблений различными видами административного ресурса государственной и муниципальной власти, и фактов таких злоупотреблений с целью их пресечения и наказания лиц, причастных к коррупции, в законодательно установленном порядке и является предметом гражданского контроля.

Первый этап гражданского контроля состоит в систематическом мониторинге решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней.

Учитывая особую значимость открытости и прозрачности деятельности власти для противодействия коррупции, статья 10 Конвенции устанавливает, что каждое государство-участник «принимает ... такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной



администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, ... принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрацией, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения».

В соответствии с этой статьей Конвенции в России с 1 января 2010 г. вступил в действие Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Закон устанавливает, что органы власти должны обеспечивать доступ граждан к информации об их деятельности такими способами как: обнародование (опубликование) в СМИ; размещение в сети Интернет; предоставление по запросу; размещение в помещениях, занимаемых этими органами, и иных отведенных для этого местах; ознакомление с информацией в помещениях органов власти, а также через библиотечные и архивные фонды; присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов. Закон также определяет форму представления информации о деятельности органов власти, права пользователей такой информации, порядок и требования к организации доступа к ней, а также защиту права на доступ, контроль и надзор за обеспечением доступа, ответственность должностных лиц за нарушение права на доступ. При этом ключевая для действенной реализации закона норма статьи 25 о том, что «должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации», носит пока декларативный характер. Такая ситуация будет сохраняться до тех пор, пока в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ не будут внесены изменения, устанавливающие состав административных правонарушений и уголовных преступлений, нарушающих право на доступ к информации о деятельности органов власти и меры

ответственности за их совершение.

При формальном и без внешнего контроля исполнении должностными лицами государственных и муниципальных органов закона об обеспечении доступа к информации, как и до его вступления в действие, ключевой останется проблема полноты и качества предоставляемой этими органами информации.

Тот факт, что в России ситуация с полнотой и качеством информации, предоставляемой органами власти, является достаточно неблагоприятной, нашел отражение в докладе, подготовленном Институтом развития свободы информации (ИРСИ) по результатам аналитических и социологических исследований [Национальный доклад... 2008]. В качестве причин, определяющих неблагоприятный характер ситуации, в докладе, в частности, указываются:

- непрозрачность процедур отнесения информации к государственной тайне и право ведомств «издавать свои секретные перечни сведений, подлежащих засекречиванию»;
- возможность подзаконными актами ограничивать доступ к информации, относить информацию к законодательно неустановленным категориям «для служебного пользования» или «служебная тайна»;
- отказ в предоставлении информации со ссылкой на «конфиденциальность»;
- отказ органов власти в предоставлении информации о своей деятельности со ссылкой на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы;
- неопределенность технологических, программных, лингвистических и организационных, включая сроки размещения информации, требований, предъявляемых к официальным сайтам органов власти;
- плохая организация и систематизация информации на официальных сайтах органов власти, что обусловлено, в том числе «сознательным стремлением ограничить возможности понимания и анализа ситуации, действий властей и их последствий»;
- непреднамеренное и преднамеренное искажение информации органами власти и ее предоставление не в полном объеме.

В докладе отмечается, что суть сложившейся практики предоставления информации органами

власти может быть выражена следующим образом: «если чиновник не хочет давать информацию, он ее не даст, какие бы правовые инструменты к нему ни применялись, а основным способом уклонения от предоставления информации является отписка». При этом естественно, что по представленным в докладе результатам социологических исследований массовая оценка соблюдения права на доступ к информации о деятельности органов власти с уверенностью определяется как низкая. Лишь 11,1% респондентов считают, что их право соблюдается полностью; 61,7% респондентов посчитали, что их право соблюдается частично; 14% считают, что их право абсолютно не соблюдается.

Кроме того, ИРСИ с 2005 г. проводит ежегодный мониторинг официальных сайтов федеральных и региональных органов государственной власти. По данным мониторинга 2009 г., степень открытости официальных сайтов 52 из 80 федеральных органов исполнительной власти (двух третей этих органов) не превосходит 33%, а максимальное значение этого показателя составляет всего 55% (Роспатент), что свидетельствует о низком уровне открытости и прозрачности деятельности федеральной исполнительной власти [Мониторинг... 2009].

Хотя по данным мониторинга ИРСИ 2009 г. официальный сайт Президента РФ оценивается как вполне информативный, прежде всего, в части деятельности лично Д. Медведева, он не в полной мере соответствует требованиям части 1 статьи 13 вступившего в действие закона. Так, на сайте отсутствует перечень указов Президента РФ, определяющих положения об Администрации Президента РФ и ее структурных подразделениях, а также о распределении обязанностей между ее должностными лицами. Предыдущая версия сайта, действовавшая до 1 сентября 2009 г., была более открытой и информативной в части структуры, задач, порядка функционирования, полномочий и обязанностей структурных подразделений и должностных лиц Администрации Президента РФ; на все устанавливающие указы и иные нормативные правовые акты имелись гиперссылки.

Необходимость детального анализа и постоянного контроля ситуации с информацией о решениях и действиях органов власти, источником которой эти органы и являются, обусловлена тем, что при существенно ограниченном для граждан и их

объединений доступе к такой информации, неполном и некачественном ее представлении возможности осуществления действенного гражданского контроль резко сокращаются. Это хорошо понимают недобросовестные чиновники, которые при отсутствии внешнего контроля информационной деятельности органов государственной и муниципальной власти всегда и всеми доступными им средствами будут стремиться скрыть информацию и препятствовать ее представлению гражданам и их объединениям в удобной для пользователей форме и в полном объеме.

Поэтому, как представляется, необходимо организовать проведение единой государственной политики и постоянного контроля над информационной деятельностью всех органов российской государственной и муниципальной власти из одного, наделенного должными директивными полномочиями административного центра.

Следующий этап гражданского контроля состоит в общественной экспертизе конкретных решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц.

Особенность современного государства состоит в том, что решения и действия властей всех уровней в обязательном порядке определяются и фиксируются законами или подзаконными нормативными правовыми актами (указы, постановления, распоряжения), а также находят отражение и в иных официальных документах органов власти (концептуальные и аналитические документы, программы и планы, протоколы заседаний, ответы на запросы и обращения и другие). Поэтому суть практической реализации общественной экспертизы решений и действий власти состоит в политико-правовом анализе таких актов и документов.

Правовой аспект экспертизы заключается в анализе соответствия решений и действий органов власти и их должностных лиц нормам Конституции, международных актов о правах и свободах человека и гражданина, действующего национального законодательства, понимаемого в широком смысле как совокупность законов и принятых в соответствии с ними подзаконных и других нормативных правовых актов. Политический аспект<sup>3</sup> – в анализе направленности решений и действий органов власти и

их должностных лиц на эффективное решение проблем в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в интересах всех граждан и в целях общественного развития, а не в частных или групповых интересах отдельных персоналий, включая самих должностных лиц, принимающих решения, или правящих групп, в том числе и государственной бюрократии, и иных групп влияния.

Для получения объективных и значимых в юридическом и политическом смысле результатов общественной экспертизы необходимо учитывать следующее.

Во-первых, для квалифицированного проведения политико-правового анализа законодательных и подзаконных нормативных правовых актов и официальных документов требуются профессиональные знания, навыки и опыт работы с таким фактологическим материалом.

Во-вторых, в связи с тем, что насчитывается множество сфер жизнедеятельности и предметно-ориентированных направлений развития современного общества, в которых в той или иной мере и форме может присутствовать государственное регулирование, в проведении экспертизы должно принимать участие значительное количество независимых экспертов и экспертных структур, обладающих специальными знаниями и опытом работы по конкретной предметной проблематике общественной жизни.

В-третьих, общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом гражданского контроля – ее проведение, включая предварительный поиск и получение необходимой информации, требует систематического привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых и материальных ресурсов. Ресурсное обеспечение общественной экспертизы является в первую очередь задачей самого общества, а не власти. Если же объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то нетрудно предсказать результаты и эффективность такого контроля. Заключительный этап гражданского контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу

принадлежит СМИ. В работе механизма гражданского контроля СМИ в качестве посредника между гражданами, их объединениями и органами власти выполняют функцию приводного ремня, а В данном случае термин «политический» используется в смысле английского термина «policy» – линия поведения, курс, установка, стратегия (Новый большой англо-русский словарь. М.: Издательство «Русский язык», 1998). журналисты, работающие в жанре журналистского расследования<sup>4</sup>, являются активными и непосредственными акторами контроля.

Российские журналисты, проводящие расследования злоупотреблений в органах власти, не только сталкиваются с различными препятствиями своей деятельности, но и по реальности угроз их жизни и здоровью входят в группу риска наряду с журналистами, работающими в горячих точках. На этой необъявленной войне погибли такие журналисты как Дмитрий Холодов (1994), Лариса Юдина (1998), Юрий Щекочихин (2003), Анна Политковская (2006), Магомед Евлоев (2008), и этот мартиролог может быть продолжен именами многих не только российских, но и зарубежных журналистов.

Для искоренения столь позорной ситуации российская власть обязана использовать все предоставленные ей обществом властно-принудительные полномочия не только для того, чтобы наказание за убийство и причинение вреда здоровью журналистов стало неотвратимым, но и для действенной реализации в правоприменительной практике наказаний за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, установленных статьей 144 Уголовного кодекса РФ.

Возможности использования российских СМИ в работе механизма гражданского контроля существенно ограничены тем, что все традиционные центральные СМИ, распространяющие общественно-политическую информацию и имеющие значимую аудиторию реципиентов, и, прежде всего, федеральные каналы телевидения и радиовещания находятся под контролем федеральной власти или аффилированных с ней предпринимательских структур. Аналогичные региональные СМИ находятся под контролем региональных властей и аффилированных с ними структур. Очевидно, что подконтрольные СМИ будут публиковать информацию о злоупотреблениях в органах власти только в политических интересах и целях самой власти и

только в согласованных с ней формах и объемах. Как на федеральном, так и на региональном уровне сохранилось лишь незначительное число альтернативных СМИ с небольшими аудиториями, способных в той или иной мере открыто информировать граждан о злоупотреблениях в органах власти.

Интернетом, который пока позволяет достаточно свободно распространять информацию таким альтернативным источникам как сетевые СМИ, сайты автономных общественных организаций и частных лиц, открытые форумы и блоги, по состоянию на осень 2008 г. пользуются по данным Фонда «Общественное мнение» 32%, а по данным ВЦИОМ 31% российских граждан [Степанов 2010: 185-197]. При этом для большинства российских пользователей Интернета общественно-политическая информация не является основной и первоочередной целью посещения и работы в сети. Тем не менее, следует отметить, что в последнее время информационное влияние Интернета на общественную жизнь в России стало заметно усиливаться. Это происходит потому, что Интернет предоставляет все новые и новые информационно-коммуникационные технологии для гражданского контроля, для прямого участия в нем граждан, расширяет возможности и круг участников гражданского контроля. О журналистском расследовании как об отличном от других виде журналистской деятельности и его особенностях см. [Рэндолл 1996, Уллмен 1998].

Для того, чтобы СМИ в России реально могли выполнять функцию информационного приводного ремня механизма гражданского контроля, без которого невозможно его нормальное функционирование, необходимо значительное число альтернативных, негосударственных СМИ, включая сетевые, способных предоставить возможности для выражения всего спектра существующих в обществе мнений и свободно конкурирующих друг с другом за охват значительных аудиторий.

Результаты общественной экспертизы также могут быть представлены в органы власти посредством письменных обращений. Порядок обращения российских граждан в органы власти регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Статья 4 закона определяет письменное обращение как заявление, если оно содержит «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критику деятельности указанных органов и должностных лиц». А именно это и составляет содержание результатов общественной экспертизы при наличии в решениях и действиях органов власти признаков коррупции. Однако закон никак не определяет правовой статус заявлений и иных видов обращений общественных объединений граждан, которые, как правило, и выступают в качестве основных исполнителей гражданского контроля. Такое понятие как «обращение общественного объединения граждан» в законе вообще отсутствует, а возможная трактовка такого обращения как коллективного обращения граждан не проясняет ситуацию. Последнее фигурирует в законе один единственный раз в статье 2 как право граждан «направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам». При этом в пункте 12.1 «Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» указано: «В федеральном органе исполнительной власти подлежат обязательному рассмотрению индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организаций (далее – обращения граждан)» [Постановление... 2005].

Для того, чтобы общественные объединения, являющиеся каждое в сфере своей деятельности, как правило, профессионально подготовленными исполнителями гражданского контроля, играли подобающую им роль в его осуществлении, коллизия с правовым статусом обращения общественного объединения в органы власти должна быть в кратчайшие сроки и однозначно разрешена на законодательном уровне.

Для обеспечения действенности гражданского контроля результаты общественной экспертизы, представляемые посредством СМИ, должны, прежде всего, вызывать широкий общественный интерес и резонанс, а представляемые власти посредством обращения в форме заявления – иметь значимый для нее юридико-правовой смысл. Для этого от исполнителей гражданского контроля, как и при проведении его предыдущих этапов – мониторинга и общественной экспертизы, требуется



профессиональная квалификация, знания и опыт работы в конкретной предметной области общественной жизни, а также умение должным образом представлять полученные ими результаты экспертизы. Очевидно, что не все граждане и их объединения, стремящиеся участвовать в гражданском контроле, обладают необходимой для его проведения профессиональной подготовкой. Однако это не может и не должно служить основанием для каких-либо ограничений со стороны власти на участие граждан и их формальных и неформальных объединений в осуществлении гражданского контроля.

Подобно тому, о чем еще в начале XX в. М.Острогорский писал в отношении государственного вмешательства в деятельность политических партий, такое вмешательство в деятельность общественных организаций по проведению гражданского контроля создает угрозу его бюрократизации, что неизбежно влечет за собой искажение его смысла и целей. Особенно, когда власть включает властно-принудительные механизмы для «сортировки» в данном случае общественных объединений, руководствуясь при этом, естественно, стремлением признать легитимными только безвредные для нее объединения, «создавая, по сути, полицейские структуры», у которых каждое объединение должно добиваться легализации. Как справедливо указывал М.Острогорский, «государство не имеет права ни штемпелевать политические убеждения (что применительно к данному случаю следует изменить на «гражданскую позицию» – примечание автора), ни устанавливать условия, при которых этот штампель может быть наложен» [Острогорский 1997: 544].

Практический результат гражданского контроля как механизма противодействия коррупции состоит в том, чтобы уполномоченными на то органами государственной власти была проведена проверка всех событий и фактов коррупционного характера, выявленных и представленных власти и обществу по результатам общественной экспертизы. При их подтверждении лица, непосредственно причастные и способствовавшие коррупции, должны быть в судебном порядке привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с национальным законодательством, а должностные лица, допустившие возникновение коррупционных отношений в подчиненных им органах власти – отправлены в добровольную или

принудительную отставку. При этом должны быть устранены и выявленные посредством гражданского контроля условия и обстоятельства нормативно-правового и организационного характера, способствующие появлению и распространению коррупционных отношений в органах власти.

В статьях 6 и 36 Конвенции указано, что каждое государство-участник обеспечивает наличие органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции, и органа, органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер. Данным органам или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность для выполнения своих функций эффективно и в условиях свободы от ненадлежащего влияния. Именно они должны быть главными адресатами результатов общественной экспертизы и, обладая необходимыми директивными полномочиями и ресурсным обеспечением, проводить проверки и расследования изложенных в них фактов.

В настоящее время в России не определены ни государственные органы, ответственные за проведение антикоррупционной политики и обладающие полномочиями по координации деятельности органов власти по предупреждению и противодействию коррупции, ни государственные органы и лица, специализирующиеся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер. Таким образом, отсутствуют главные адресаты результатов общественной экспертизы решений и действий органов власти на наличие событий и фактов коррупционного характера.

Национальный план противодействия коррупции включает «рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений» с возложением на них, в частности, таких функций как «проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений» и «взаимодействие с правоохранными органами» [Национальный план... 2008]. Во исполнение первоочередных мер по реализации этого плана федеральные государственные органы разработали и приняли свои планы противодействия коррупции. В таких планах выполнение как вышеуказанных функций, так и «осуществление анализа публикаций в СМИ, экспертизы обращений

граждан с точки зрения наличия сведений о фактах коррупции и проверки наличия фактов, указанных в обращениях» возлагается на различные собственные подразделения этих органов. Так, в Министерстве культуры РФ анализ, экспертиза и проверка публикаций в СМИ и обращений граждан возложена на отдел государственной кадровой службы и наград совместно с департаментом Генерального секретариата, а в Федеральной антимонопольной службе – на административное управление [Приказ... 2008; Приказ... 2009].

Фактически Национальный план противодействия коррупции в организационном аспекте базируется на том, что каждый орган власти должен сам противодействовать коррупции внутри себя. Такой подход представляется малопродуктивным и вызывает ассоциацию с историей барона Мюнхгаузена о том, как вытащил себя за волосы из болота.

Для обеспечения действенности гражданского контроля в сегодняшних российских реалиях наиболее целесообразно, чтобы главным адресатом результатов общественной экспертизы решений и действий органов власти на наличие событий и фактов коррупционного характера стала прокуратура РФ. Именно в нее имеет смысл в первую очередь направлять заявления с результатами общественной экспертизы, а также обращения с просьбой провести проверку по факту публикации в СМИ и жалобы о бездействии органов власти на сообщение о факте коррупции и нарушения закона.

На основании таких обращений в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. No 2201-1 (в ред. от 28.11.2009) «О прокуратуре Российской Федерации» может быть проведена прокурорская проверка в порядке надзора за исполнением законов. Статья 22 этого закона устанавливает, что по фактам выявленных в результате такой проверки нарушений прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении или о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В достижении подобного результата и состоит первоочередное предназначение гражданского контроля как механизма противодействия коррупции.

Здесь необходимо отметить, что значимой мерой противодействия и повышения ответственности за коррупцию является признание действий коррупционного характера как представляющих большую опасность для общества уголовными преступлениями, а не квалификация их как административных правонарушений. Конвенция предписывает государствам-участникам признать уголовно наказуемыми деяниями в публичном секторе не только подкуп публичных должностных лиц (статьи 15, 16) и хищение, неправомерное или иное нецелевое использование этими лицами имущества (статья 17), но и злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18), злоупотребление служебным положением (статья 19), а также незаконное обогащение (статья 20). В Конвенции незаконное обогащение определяется как «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». Принципиальное значение имеет то, что в Конвенции в качестве цели злоупотребления влиянием и служебным положением устанавливается «получение какого-либо неправомерного преимущества», а значит не исключительно материальной выгоды.

Ключевое условие качественной и результативной работы механизма гражданского контроля, как и всех мер противодействия коррупции, состоит в том, что каждый гражданин должен иметь возможность оспаривать неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц государства в справедливом, беспристрастном и не подверженном никакому «ненадлежащему» влиянию объективном суде. Именно поэтому статья 25 Конвенции предписывает государствам-участникам признать уголовно наказуемыми деяния по воспрепятствованию осуществлению правосудия.

Только суд, осуществляющий правосудие на основе законности, независимости судей, равенства всех перед законом и судом, состязательности сторон, гласности разбирательства дел, должен выступать в роли арбитра в окончательном разрешении спора между гражданином и властью, защищая в первую очередь права и свободы человека и гражданина. Решения этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должны признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но и, что принципиально важно, всеми институтами, органами

и должностными лицами государства.

К сожалению, сегодня российские суды не способны исполнять роль реально независимого и не подверженного политической конъюнктуре арбитра в спорах российских граждан с органами власти и их должностными лицами. Многие судебные решения принимаются, исходя не из права и действующего законодательства, а в результате «ненадлежащего» влияния органов исполнительной власти и их должностных лиц, исходя из «политической целесообразности» и по «телефонному праву».

Российский судебный корпус в значительной мере поражен коррупцией в двух ее тесно взаимосвязанных и сливающихся формах – низовая коррупция, когда подкупают судей и сотрудников судов, и политическая, когда власть влияет на принятие судебных решений через систему назначения судей и их материальное и социальное обеспечение. Этот прискорбный факт подтверждает исследование, проведенное в 2007 г. международной организацией по борьбе с коррупцией Transparency International, в котором, в частности, указывается, что годовой объем взяток в российских судах достиг 210 млн. долларов [Global corruption... 2007: 31-34]. Факт коррумпированности судебного корпуса подтверждает и председатель Конституционного Суда РФ В.Зорькин: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России. Судебная коррупция встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса» [Ильичев 2004].

Гражданский контроль представляет собой один из ключевых механизмов противодействия и подавления коррупции. Если власть стремится поставить его под свой административный контроль или же теми или иными средствами ограничить и препятствовать его автономной работе, то она тем самым способствует безнаказанности коррумпированных чиновников и распространению метастазов коррупции по всей системе власти.

Наблюдая этот процесс, общество может отказаться от исключительно эпистолярного жанра выражения своего мнения в форме публикаций в СМИ и обращений в органы власти, и начать использовать такие формы его выражения как уличные акции протеста (пикеты, митинги, демонстрации и шествия).

Когда размах и публичные проявления незаконного обогащения чиновников посредством коррупции становятся вопиющими (как например, в случае очевидного для всех несоответствия стоимости личных автомобилей, квартир и загородных домов чиновников их законным доходам), а власть вместо того, чтобы бороться с коррупцией, пытается всеми средствами, включая и силовые, препятствовать проведению мирных акций протеста, то протест может вылиться в лучшем случае в массовые акции неповиновения, а в худшем – в массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием. И тогда, как писал Е.Гайдар, «раньше или позже, но у власти не окажется ни одного надежного полка» [Гайдар 2009].

---

Гайдар Е. 2009. Развилка: России хватит революций. – Ведомости, 16.06.2009 г.

Ильичев Г. 2004. «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России». – Известия, 25.10.2004 г.

Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН NoA/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp),  
[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html).

Мониторинг официальных сайтов государственных органов. 2009. ИРСИ.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a class="txttohtmlink"

href="<http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200216&>;"><http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200216&>;</a>;nd=458224789.

Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. 2008. ИРСИ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a class="txttohtmlink"

href="<http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200206&>;"><http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200206&>;</a>;nd=458215782.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ от 31.07.2008 No Пр-1568. – Российская газета, No 164. 05.08.2008 г.

Нисневич Ю.А. 2006. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы. – Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “политология”, No1 (6).

Нисневич Ю.А. 2009. Свобода и конкуренция или коррупция? Препринт WP14/2009/01. М.:

Издательский дом ГУ-ВШЭ.

Острогорский М.Я. 1997. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. 2005.

Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново.

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. No 452 (ред. от 30.11.2009) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.01.2010).

Приказ Минкультуры РФ от 15.09.2008 No91 (ред. от 01.12.2009) «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Министерстве культуры Российской Федерации».

Приказ ФАС РФ от 27.07.2009 No479 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Федеральной антимонопольной службы на 2009 – 2010 гг.».

Роуз-Аккерман С. 2003. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос.

Рэндолл Д. 1996. Универсальный журналист. М.

Степанов С.А. 2010. Социальные сети – новая реальность. – Актуальные вопросы политической науки: Сборник статей российских и зарубежных ученых к 50-летию Российского университета дружбы народов. М.: МАКС Пресс.

Уллмен Дж. 1998. Журналистские расследования: Современные методы и техника. М.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. No 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статья 1.

Шмидт В. б.г. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a class="txttohtmlink" href="http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051";>http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051</a>.

Global corruption report. 2007. Corruption in Judicial Systems. Transparency International, Cambridge University Press.

НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич, доктор политических наук, профессор ГУ- ВШЭ и РУДН.

Статья опубликована в журнале Полис, 2011. №1. С.165-176

[Читайте далее](#)

а.поров  
30.05.2011 17:12:12

Несмотря на постоянно растущий интерес к общественной экспертизе и заметно возросшее число публикаций, с ней связанных, до сих пор остаются мало освещенными вопросы ее организационно-технологического и методического инструментария. Предлагаемая статья, конечно, не претендует на всесторонний охват всех организационных и методических аспектов экспертных практик.

Во-первых, наше внимание обращено, главным образом, к экспертизе проектов правовых актов – именно этот вид экспертиз в практике работы региональных общественных палат и многих некоммерческих организаций получил сегодня наибольшее распространение. Во-вторых, мы будем вести речь лишь о самых общих подходах к организации и проведению экспертиз – тех, которые могут быть реализованы при экспертном анализе и оценке различных правовых актов, затрагивающих разные сферы общественной жизни.

Прежде чем обратиться к характеристике этих подходов, считаем важным сделать еще одно принципиальное замечание. Сегодня практически повсеместно утвердилось практика экспертизы общественностью уже подготовленного правового акта. Однако мы убеждены в том, что общественная экспертиза должна обеспечивать участие граждан на всех этапах формирования и реализации социально-экономической политики, т.е. и на этапе правоустановительной нормотворческой инициативы – при принятии решения о необходимости подготовки правового акта, и на этапе подготовки его концепции, и при разработке проекта этого акта, и, наконец, на этапе действия и применения правового акта.

Так, на этапе принятия решения о подготовке и издании правового акта общественная экспертиза может быть связана с анализом и оценкой: необходимости правового регулирования той или иной проблемы; причин и факторов, обусловивших ее появление; возможных альтернативных (помимо принятия правового акта) решений проблемы; соотношения затрат и выгод от реализации акта и др.

В ходе подготовки и обсуждения концепции правового акта могут быть подвергнуты общественной экспертизе: цели правового акта и



способы их достижения, его основные концептуальные положения, предполагаемая общая структура акта, его соответствие и связь с правовыми актами большей юридической силы и др.

На этапе разработки, обсуждения и принятия правового акта предметом экспертного анализа может быть: обоснованность предлагаемых правовых норм; их влияние на права, интересы граждан и различных социальных групп; порядок реализации тех или иных предписаний; сценарии воздействия акта на решение регулируемой актом проблемы и др.

Наконец, на этапе действия правового акта общественная экспертиза может обратиться к анализу и оценке: эффективности действия тех или иных норм (или акта в целом); их использования, исполнения и соблюдения; последствий принятия и действия акта; степени удовлетворенности социально-правовых интересов граждан и общественных групп; проблем правоприменительной практики; реальных затрат по осуществлению применяемого правового регулирования; необходимости внесения поправок и дополнений в действующий правовой акт.

Конспективно изложим возможный порядок действий при организации и проведении общественной экспертизы проекта правового акта. Допускаем, что он может быть и несколько иным, тем более что чаще всего такой порядок во многих региональных общественных палатах и отдельных общественных организациях регулируется регламентом или специальным положением об общественной экспертизе. Для удобства восприятия попытаемся все необходимые действия связать единым пошаговым алгоритмом.

Этап инициирования проведения общественной экспертизы

Шаг 1. Обсуждение вопроса о необходимости проведения общественной экспертизы и принятие соответствующего решения.

Шаг 2. Информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, широкой общественности о проведении общественной экспертизы проекта правового акта.

Шаг 3. Запрос в органы государственной власти или органы местного самоуправления с просьбой направить проект акта (если его нет в открытом

доступе) вместе с документами и материалами, необходимыми для проведения экспертизы.

Этап подготовки к проведению общественной экспертизы

Шаг 1. Постановка цели и задач общественной экспертизы, при необходимости – определение источника и порядка финансирования экспертных работ.

Шаг 2. Формирование и утверждение состава рабочей (экспертной) группы.

Шаг 3. Разработка и утверждение экспертного (технического) задания или перечня ключевых вопросов для экспертов.

Шаг 4. Заключение гражданско-правовых договоров на проведение экспертных работ (в случае, если эксперты участвуют в работе на платной основе).

Этап проведения общественной экспертизы

Шаг 1. Первичное рассмотрение проекта правового акта и экспертного задания. Подготовка плана проведения общественной экспертизы.

Шаг 2. Разработка необходимого инструментария (вопросов анкет и интервью, карточек наблюдения, количественных и качественных показателей и др.); определение целевых групп, выбор источников информации и др.

Шаг 3. Сбор и анализ имеющейся информации, связанной с предметом общественной экспертизы (правовые акты, различная официальная информация, данные социологических опросов, научные исследования, публикации в СМИ и др.).

Шаг 4. Целевой анализ проекта правового акта; получение и обработка информации, полученной посредством различных экспертных процедур (наблюдение, анкетирование, интервью, «мозговые атаки» и др.).

Шаг 5. Подготовка необходимых аналитических материалов в соответствии с экспертным заданием (как правило, содержащих обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы).

Шаг 6. Разработка результирующих выводов, предложений, рекомендаций и написание экспертного заключения (в случае работы группы экспертов – с предварительным обсуждением и выработкой согласованных позиций).

Этап обсуждения с органами власти результатов общественной экспертизы и информирования общественности об ее итогах

Шаг 1. Направление экспертного заключения по итогам проведения общественной экспертизы в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, различные общественные структуры, средства массовой информации.

Шаг 2. Проведение публичных встреч и консультаций представителей общественности с руководителями органов власти для обсуждения предварительных итогов общественной экспертизы, а также замечаний или предложений, вызывающих у сторон разногласия.

Шаг 3. Участие представителей общественности (по возможности из числа участвовавших в проведении экспертизы) в заседаниях органов власти при рассмотрении заключения общественной экспертизы, а также итоговом обсуждении и принятии проекта правового акта, ставшего объектом общественной экспертизы.

Шаг 4. Информирование заинтересованной общественности об итогах общественной экспертизы (учете предложений и замечаний общественности или отклонении их органами власти) в СМИ, на пресс-конференциях и различных публичных мероприятиях.

Шаг 5. Разработка плана последующих действий по мониторингу правового регулирования, установленного принятым правовым актом, и дальнейшему совершенствованию данного аспекта или направления правового регулирования.

Теперь – опять же в обобщенном изложении – охарактеризуем возможный методический инструментарий общественной экспертизы проекта правового акта. Методические подходы к проведению общественной экспертизы основываются на широко известных в различных науках методах исследования. Конечно, выбор конкретных технологий, методик, приемов во многом

обусловлен предметной спецификой исследуемого проекта правового акта, характером экспертных заданий, временными, финансовыми, организационными ресурсами. И все же из общего их ряда вполне можно выделить те, которые чаще всего применяются для получения необходимой экспертной информации.

Наиболее универсальным и обязательным для экспертизы проекта любого правового акта является анализ документации. Разумеется, под документацией следует понимать не только сам проект. Документация в широком смысле слова – это большой массив самых различных документов, выступающих источниками информации.

Если говорить об официальных документах, то такими, помимо, правовых и управленческих актов, могут быть всевозможные аналитические записки, справки, доклады, отчеты, архивные материалы, ответы на запросы, содержащие разнообразную информацию, и др. Важным источником информации для общественного эксперта являются профильные научные исследования, публикации в СМИ. Заметим также, что анализироваться при этом могут не только тексты на бумажных носителях. Ведь документом может быть, в сущности, любой материальный объект, содержащий информацию и удостоверяющий наличие фактов определенного значения, т.е. это и материалы на электронных носителях, аудио- и видеозаписи, veb-ресурсы и др.

Анализ документации при проведении общественной экспертизы, как правило, направлен на извлечение информации, необходимой для ответа на поставленные перед экспертом вопросы (перечень типовых вопросов общественной экспертизы проекта правового акта размещен в следующем разделе). Таким образом, экспертное задание, конкретизированное в этих вопросах, выступает критерием отбора информации для ее последующей интерпретации и получения экспертных выводов.

Стоит также заметить, что информацию, полученную посредством анализа документации, обычно воспринимают как наиболее достоверную и надежную. Впрочем, абсолютизировать эту надежность все же нельзя - документ, как и любой другой источник информации, не защищен от ошибок и искажений, да и самим экспертом полученная информация может быть интерпретирована неверно. Так что в действительности самым надежным

способом проверки на точность и репрезентативность полученных из документации данных является сравнение их с информацией, извлеченной из других источников и другими методами.

Широко распространенные методы получения экспертной информации – анкетирование и интервью. Как известно, анкета – это определенным образом организованный набор вопросов, обращенных к некоему множеству людей, которых опрашивают стандартным образом. Ответы на вопросы анкеты позволяют получить весьма разнообразную информацию, связанную с предметом экспертизы.

Не останавливаясь подробно на этом многим хорошо знакомом методе, отметим, что содержание и характер вопросов в анкете также во многом обусловлены экспертным заданием. Используя анкетирование, нужно стремиться сделать анкету достаточно полной, позволяющей обстоятельно охарактеризовать те или иные стороны исследуемой проблемы или явления. В то же время нельзя допустить ее информативную избыточность: надо понимать, что продолжительность анкетного опроса не должна превышать 30-40 минут, иначе заключительные вопросы анкеты могут остаться без ответов.

Важно еще, чтобы интерес к предмету опроса не снижался, а постепенно возрастал. Поэтому более сложные по содержанию (и восприятию) вопросы, как правило, рекомендуют помещать за более простыми. Первый вопрос не должен быть дискуссионным или эмоционально заостренным. Лучше, если он будет нейтральным. Трудные вопросы целесообразно располагать в середине, чтобы респондент к тому времени уже «включился» в тему. Формулировки вопросов должны быть ясными, четкими, понятными всем без исключения опрашиваемым. Вопросы должны отвечать требованиям логики: в начале речь должна идти об установлении какого-либо факта, а потом уже о его оценке.

Отметим также, что характер получаемой по результатам анкетирования информации во многом зависит от типа используемых вопросов. Социологи вопросы анкет делят на открытые (предполагают оригинальный повествовательный ответ в виде слова, предложения или нескольких предложений); полужакрытые (в них наряду с набором определенных вариантов ответа респонденту предоставляется возможность в

высказать свое мнение по обсуждаемой проблеме в свободной форме); шкальные (ответ на эти вопросы дается в виде шкалы, в которой необходимо отметить тот или иной показатель); альтернативные (предполагают ответы по принципу «да - нет»); табличные (группа вопросов, объединенных единой формой – таблицей).

Наконец, напомним еще о том, что по способу распространения анкетные опросы подразделяются на раздаточные очные (опрос, при котором анкетер лично вручает анкету, ждет, пока она заполняется, и тут же получает ее) и заочные (анкету по предварительному согласию высылают и получают через различные каналы связи – по почте, с помощью факсимильного аппарата, через сеть Интернет и др.).

Интервью – это более гибкий, нежели анкетирование, метод сбора информации. Он предполагает прямой контакт (беседу) интервьюера с опрашиваемым. При этом запись ответов респондента ведется интервьюером (как правило, с помощью технических средств – диктофона, магнитофона, видеокамеры).

По технике проведения интервью делятся на стандартизированные (в таком интервью заранее определены формулировки вопросов и последовательность, в которой они задаются), свободные (интервьюер следует лишь общему плану, сформулированному соответственно задачам исследования, задавая вопросы по ситуации), полустандартизированные (при проведении данного вида интервью руководствуются перечнем как строго необходимых, так и дополнительно возникающих вопросов).

Упомянем здесь о так называемом глубинном интервью - неформальной беседе, проводимой по заранее намеченному плану и основанной на использовании методик, побуждающих респондентов к продолжительным и обстоятельным рассуждениям по интересующему исследователя кругу вопросов.

Одной из разновидностей глубинного интервью является экспертное интервью. Главной его особенностью является высокая компетентность респондентов в сфере, связанной с обсуждаемыми вопросами. Как правило, это специалисты, которым известны специфические стороны исследуемой

проблемы, и чьи суждения и оценки имеют поэтому особое значение. Понятно, однако, что для проведения такого опроса интервьюер и сам должен обладать достаточной компетентностью в обсуждаемой сфере.

Нельзя исключить возможность использования в общественной экспертизе такого метода исследования, как наблюдение, под которым обычно понимают сбор первичной социальной информации посредством прямой и непосредственной регистрации исследователем событий и условий, с которыми эти события связаны.

В специальной литературе можно встретить различные виды наблюдений: формализованные и неформализованные, включенные (когда исследователь имитирует вхождение в ту ли иную социальную среду и анализирует события как бы «изнутри», являясь их участником) и невключенные (когда наблюдение осуществляется при условии невмешательства исследователя в изучаемые события).

При несомненной доступности наблюдения как метода получения информации (простое и не требующее больших материальных затрат) у него есть и уязвимые места. Прежде всего, используя наблюдение, довольно сложно обеспечить репрезентативность полученных данных. Наблюдатель, как правило, фиксирует относительно небольшое число событий, факторов, условий, а потому довольно высока вероятность ошибок в их интерпретации.

И тем не менее наблюдение остается важным источником получения объективной информации об изучаемых явлениях, социальных фактах. Оно особенно необходимо, к примеру, при исследовании практики использования правил и норм, регулирующих определенные отношения; при изучении и характеристике различных внешних и внутренних факторов, влияющих на объект наблюдения; определения тех или иных параметров (регулярность, интенсивность, устойчивость и др.), важных для характеристики наблюдаемого объекта. Кроме того, наблюдение используется часто как дополнительный метод, который позволяет собрать материалы на начальном этапе исследования или же помогает на последующих этапах проверить результаты других методов получения информации.

В ходе проведения общественных экспертиз весьма продуктивным, по нашему убеждению, является обращение к методам коллективных экспертных оценок (метод «комиссий», метод коллективной генерации идей, метод «Дельфи»).

Метод «комиссий» – это открытая дискуссия по обсуждаемой проблеме, в ходе которой формируется единое мнение экспертов. Коллективное мнение может определяться как в результате голосования, так и без него, когда результирующие экспертные выводы вырабатываются в процессе дискуссии.

Метод коллективного генерирования идей (известен также как «мозговая атака», «мозговой шторм», «конференция идей») сегодня считают одной из наиболее успешных креативных технологий коллективного поиска решения тех или иных проблем. Регламент «мозгового шторма» обычно включает в себя следующие этапы:

- 1) постановка задачи ведущим (или резюме проблемной записки, с которой участники ознакомлены заранее);
- 2) ответы на появившиеся вопросы;
- 3) генерирование идей;
- 4) анализ идей;
- 5) формирование списка наиболее оптимальных идей и предложений.

При этом на этапе генерирования непременно должно соблюдаться несколько условий:

- 1) отсутствие критики чужих суждений;
- 2) возможность высказывать любые идеи по решению данного вопроса;
- 3) обязательная фиксация всех высказанных идей. На этапе анализа каждое из выдвинутых предложений рассматривается с точки зрения препятствий его реализации или применимости. После этого с учетом специфики поставленной задачи, результатов анализа проблемы и прогнозных оценок редактируется содержание и формируется окончательный список предложений и идей, признанных экспертами наиболее оптимальными и ценными.



Весьма распространенной экспертной методикой является и метод «Дельфи», который часто используют для решения задач прогнозирования, для определения и оценки вероятности наступления тех или иных событий.

Метод «Дельфи» характеризуется созданием условий, повышающих эффективность работы экспертной комиссии. Такими условиями, в частности, являются анонимность процедуры и возможность пополнить информацию о предмете экспертизы. Еще одно важное условие – обратная связь, позволяющая экспертам корректировать свои суждения с учетом промежуточных усредненных оценок и пояснений экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Для реализации обратной связи необходима многотуровая процедура (обычно три-четыре тура).

Прямые дебаты при этой методике заменяются последовательными опросами, проводимыми чаще всего в форме анкетирования. В ходе первого тура экспертам сообщается цель экспертизы и формируются вопросы, ответы на которые составляют основное содержание экспертизы. Информация, полученная от экспертов, поступает в распоряжение аналитической группы, обеспечивающей организацию, проведение, обработку промежуточных и окончательных результатов экспертизы. Аналитическая группа определяет экспертов, высказавших крайние точки зрения, давших самую высокую и самую низкую оценку альтернативе, и формирует усредненное мнение экспертов.

Во втором туре экспертам предъявляется эта усредненная оценка и обоснования экспертов, высказавших «крайние» точки зрения. Обоснования излагаются анонимно, без указания имен экспертов. После этого участвующие в опросе эксперты уточняют первоначальные ответы.

Скорректированная информация вновь поступает в аналитическую группу. В третьем туре эта информация вместе с анонимными аргументациями поставленных оценок снова направляется каждому участнику. На основе полученной информации эксперты пересматривают предыдущие оценки. В четвертом туре каждому эксперту предоставляется право распределения оценок третьего тура, и он должен снова представить на рассмотрение пересмотренную оценку, учитывая полученную

информацию. Впрочем, нередко согласованное мнение экспертов может быть получено уже после второго или третьего туров.

Как показывает опыт, проведение общественных экспертиз (в том числе и проектов правовых актов) часто сопряжено с необходимостью прогностических оценок и исследований. В этой связи нельзя не сказать о некоторых методиках, используемых в таких экспертных исследованиях.

Это, в первую очередь, метод сценариев. Сценарий в этом случае означает прогноз развития чего-либо: определенных ситуаций, проблем, тенденций и др. Конечно, содержание сценария во многом обусловлено проблемно-целевой установкой – для чего разрабатывается прогноз? Соответственно поставленной задаче различаются несколько типов прогнозов, которые мы ниже укажем .

Поисковый прогноз (иногда его называют трендовым, изыскательским) – определение возможных состояний явления (проблемы) в будущем. Он основан на условном продолжении в будущее тенденций развития изучаемого явления в прошлом и настоящем, без учета возможных действий, которые способны существенно изменить эти тенденции (поэтому нередко его именуют еще инерционным). Другими словами, такой прогноз дает экспертный ответ на вопрос: что вероятнее всего произойдет при условии сохранения существующих тенденций?

Нормативный прогноз (его называют также программным, целевым) – определение путей и сроков достижения возможных состояний явления (проблемы), принимаемых в качестве цели. Имеется в виду прогнозирование достижения желаемых состояний на основе заданных норм или целей. Такой прогноз дает ответ на другой экспертный вопрос: какими путями достичь желаемого?

Поисковый прогноз опирается на определенную шкалу возможностей, ориентированную на установление степени вероятности в развитии прогнозируемого явления (проблемы). При нормативном прогнозировании происходит такое же распределение вероятностей, но уже в обратном порядке: от заданного состояния к наблюдаемым тенденциям. Нормативное прогнозирование – это серьезное подспорье в разработке рекомендаций по повышению уровня объективности и эффективности решений.

Понятно, что прогнозирование связано с разнообразной управленческой практикой, с различными управленческими решениями. Поэтому в прогностике принято, помимо поисковых и нормативных прогнозов, выделять несколько их подтипов. Укажем их, подчеркивая специфику каждого конкретным экспертным вопросом. Так, целевой прогноз желаемых состояний строится как ответ на вопрос: что именно желательно и почему? В данном случае определенная шкала возможностей используется для их ранжирования в плане предпочтительности: нежелательно – менее желательно – более желательно – наиболее желательно – оптимально.

Плановый прогноз отвечает на вопрос: как, в каком направлении ориентировать планирование, чтобы эффективнее достичь поставленных целей? Такой прогноз, в сущности, является прогнозной информацией для отбора наиболее целесообразных плановых нормативов, заданий, директив с выявлением нежелательных, подлежащих исключению альтернатив, и с тщательным выяснением прямых и косвенных, ближайших и отдаленных последствий принимаемых плановых решений.

Программный прогноз возможных путей, мер и условий достижения предполагаемого состояния прогнозируемого явления (проблемы) основан на экспертном вопросе: что конкретно необходимо, чтобы достичь желаемого? Для ответа на этот вопрос важны и поисковые, и нормативные прогнозные разработки. Первые выявляют проблемы, которые нужно решить, чтобы реализовать программу, вторые определяют условия реализации. Программное прогнозирование должно определить и конкретизировать гипотезу о возможных взаимовлияниях различных факторов, указать гипотетические сроки и очередность достижения промежуточных и итоговых целей. Таким прогнозом как бы завершается отбор возможностей развития исследуемого явления (проблемы), начатый плановым прогнозированием.

Метод разработки сценариев и прогнозов важен для общественной экспертизы прежде всего как возможность выявить потенциальные риски, с которыми сопряжены управленческие действия и неблагоприятное развитие событий. С его помощью реально расширяется горизонт анализа альтернативных вариантов управленческих решений

и выбор наиболее эффективного из них.

Анализируя перспективные для общественной экспертизы методики и технологии экспертного оценивания и прогнозирования, нельзя не сказать также о ситуационном анализе, т.е. об анализе отдельно взятой проблемной ситуации. Собственно, общественная экспертиза чаще всего и обращена именно к той сфере социальной действительности, которая содержит какое-либо противоречие, выражающееся в проблемной ситуации и потому требующее своего решения.

Как известно, ключевой составляющей ситуационного анализа является выявление факторов, определяющих развитие ситуации. Речь идет, разумеется, о выявлении не всех, а именно основных, важнейших факторах, влияющих на ситуацию. В этом плане общественным экспертам очень важно владеть методикой факторного анализа, позволяющего на основании обработки статистической информации классифицировать факторы на существенные и несущественные, внутренние и внешние, а также ранжировать их по степени влияния на различные показатели, характеризующие ситуацию.

При возможном разнообразии экспертных техник и методик при проведении общественных экспертиз принципиально важно на заключительном этапе исключить поляризацию экспертных мнений, добиться баланса разнонаправленных интересов, выработать коллективно согласованное мнение, которое и должно стать основой итоговых экспертных выводов. Это необходимо делать не только в случае групповых дискуссий, но и тогда, когда работа экспертов связана с индивидуальным экспертированием и подготовкой ими соответствующих аналитических записок, отчетов, докладов.

Наконец, важно сказать и о том, что использование всех выше упомянутых методик и технологий призвано не только обеспечить объективность и глубину экспертных оценок и прогнозов. Экспертный прогноз – это не самоцель, а всего лишь информация для тех, кто принимает управленческие решения. Но было бы в корне неправильным важнейшую процедуру выработки решения оставлять только за управленцами. Процесс разработки экспертных оценок и прогнозов, по нашему мнению, должен завершаться подготовкой предложений и рекомендаций, способствующих принятию более

взвешенных и эффективных решений, которые в полной мере учитывают все возможные риски и перспективы развития проблемной ситуации.

Попов Андрей Николаевич, руководитель контрольно-аналитического управления Московской ТПП, канд. филологических наук, доцент.

[Читать далее](#)

a.yefremov  
30.05.2011 17:39:17

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Актуальность настоящей статьи обусловлена противоречиями между закрепленными в Конституции РФ правами гражданина на доступ к информации (ч. 2 ст. 24), на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), декларируемыми в федеральных законах принципами противодействия коррупции и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и реальным механизмом участия институтов гражданского общества и граждан в независимой антикоррупционной экспертизе.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в числе принципов политики противодействия коррупции (ст. 5) указывает:

- прозрачность;
- периодическая оценка правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (ст. 3) указывает следующие принципы противодействия коррупции:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного

- самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
  - 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
  - 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
  - 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ст. 2) также относит к принципам организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Национальная стратегия противодействия коррупции, утв. указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460, также указывает в качестве первого (!) направления (п. 8) обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы образуют нормы статьи 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также ряд норм постановлений Правительства РФ, актов федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных актов субъектов РФ.

Согласно ст. 6  
Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"

антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов отнесена к основным мерам по профилактике коррупции, а согласно статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195 были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Данный документ принят в целях организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по предупреждению включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений, и определяет, что независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

Новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, не содержат нормы, однозначно определяющей сферы их действия для независимых экспертов (компетенция Минюста определена четко в п. 2 данных Правил).

В настоящее время в нормативных правовых актах 24 субъектов РФ (в том числе в 5 законах) предусматривается возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы, в законах 15 субъектов РФ – возможность проведения общественной антикоррупционной экспертизы.

Значительная часть данных норм является отсылками к федеральным нормативным правовым актам. Это установлено, например, в Законе Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии

коррупции в Красноярском крае»; в Законе Хабаровского края от 30 сентября 2009 года N 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае»; в Областном законе Ростовской области от 12.05.09 № 218-ЗС "О противодействии коррупции в Ростовской области"; в Правилах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области, утв. постановлением правительства Саратовской области от 3 декабря 2009 г. N 601-П.

Данные правовые акты используют норму «в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации», что, по сути, превращает их в «мертвые» нормы, так как Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, как было указано, действуют в отношении федеральных органов исполнительной власти.

Практика проведения автором настоящей статьи как аккредитованным независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 07.09.2009 № 3316-р; распоряжение правительства Воронежской области от 05.11.2009 № 511-р) антикоррупционных экспертиз ряда проектов федеральных нормативно-правовых актов и анализ федерального и регионального законодательства и подзаконных актов в рассматриваемой сфере позволили выделить ряд проблем информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы, без решения которых данный институт будет являться не просто декларацией, а декорацией борьбы с коррупцией.

Следует отметить, что вопросы информационного обеспечения противодействия коррупции в целом начинают рассматриваться в российской правовой науке, однако специальных исследований по информационному обеспечению независимой антикоррупционной экспертизы до настоящего времени не проводилось.

Наиболее серьезной коллизией, отрицательно влияющей на эффективность независимой антикоррупционной экспертизы, является отсутствие в федеральном и региональном законодательстве о доступе к информации прямого указания на



необходимость публикации информации о независимой антикоррупционной экспертизе.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", информация о нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в сети Интернет, содержит:

а) нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

б) тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;

в) информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

г) административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг;

д) установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

е) порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным

органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов.

Соответственно, данных норм нет и в законах и иных нормативных правовых актах о доступе к информации 14 субъектов РФ (Закон Астраханской области от 28 декабря 2009 г. N 102/2009-ОЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Астраханской области"; Закон Белгородской области от 17 декабря 2009 г. N 317 "О Порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Белгородской области, размещаемой в сети интернет"; Закон Владимирской области от 29 декабря 2009 г. N 190-ОЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Владимирской области"; Закон Оренбургской области от 24 декабря 2009 г. N 3277/758-IV-ОЗ "О форме предоставления информации о деятельности государственных органов Оренбургской области и о порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Оренбургской области, размещаемой в сети Интернет"; Постановление Правительства Пензенской области от 31 декабря 2009 г. N 1043-пП "О порядке организации доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области и порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области"; Закон Псковской области от 30 декабря 2009 г. N 936-ОЗ "О порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Псковской области, размещаемой в сети Интернет"; Закон Республики Коми от 23 декабря 2009 г. N 130-РЗ "О некоторых вопросах в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Коми"; Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2009 г. N 919 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Кабинета Министров Республики Татарстан и исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан"; Постановление Правительства Республики Хакасия от 30 декабря 2009 г. N 647 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Республики Хакасия и исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия"; Закон Саратовской области от 25 декабря 2009 г. N 217-ЗСО

"Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области"; Постановление Правительства Саратовской области от 21 января 2010 г. N 10-П "Вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Правительства Саратовской области и формируемых им иных органов исполнительной власти Саратовской области"; Закон Тюменской области от 29 декабря 2009 г. N 99 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Тюменской области"; Закон Хабаровского края от 23 декабря 2009 г. N 297 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Хабаровского края"; Закон Челябинской области от 24 декабря 2009 г. N 525-ЗО "О порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Челябинской области, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования "Интернет").

В Постановлении Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» есть указание на размещение проектов нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

На уровне субъектов РФ - только в постановлении Правительства Курганской области от 22 декабря 2009 г. N 580 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти Курганской области, осуществляющих отраслевое либо межотраслевое управление" есть указание на размещение проектов нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Для эффективной антикоррупционной экспертизы необходимы оперативный доступ к текстам проектов нормативных правовых актов (т.е. публикация на сайтах соответствующих органов), адекватный срок для проведения экспертизы, возможность направления заключений по электронной почте, публикация и учет таких заключений.

Как же решаются эти вопросы на федеральном и региональном уровне?

1. Публикация проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов.

Федеральные законы о доступе к информации и об антикоррупционной экспертизе норм об обязательной публикации проектов не содержат.

Следует отметить, что на данный факт обращалось внимание еще при их принятии. В Заключении Общественной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 204033-5 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» было указано, что «из текста законопроекта не ясно, каким образом институты гражданского общества будут получать информацию о готовящихся проектах нормативных правовых актов для своевременного предоставления независимой экспертизы соответствующих проектов нормативных правовых актов».

Согласно п. 8 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти - разработчик проектов документов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на согласование в государственные органы и организации в соответствии с пунктом 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260.

Новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, устанавливают (п.п. 5 и 6), что разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с пунктом 57 Регламента Правительства Российской Федерации и, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260, либо в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов

на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Данная норма более целесообразна, чем ранее действовавшая.

Согласно п. 4.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009, для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность в соответствии с Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проекты нормативных правовых актов, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, размещаются на официальном сайте федерального органа исполнительной власти - разработчика проекта нормативного правового акта в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в юридическую службу этого федерального органа исполнительной власти.

В 9 субъектах РФ такие нормы не содержатся в законах (Закон Ярославской области «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» от 9 июля 2009 г. № 40-з; Закон Республики Алтай от 5 марта 2009 года N 1-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Алтай»; Закон Владимирской области 10 ноября 2008 года N 181-ОЗ «О противодействии коррупции во Владимирской области»; Закон Забайкальского края от 25 июля 2008 года N 18-33К «О противодействии коррупции в Забайкальском крае»; Закон Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае»; Закон Хабаровского края от 30 сентября 2009 года N 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае»; Областной закон Ростовской области от 12.05.09 № 218-ЗС "О противодействии коррупции в Ростовской области"; Закон Тамбовской области от 4 июня 2007 года N 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области»; Закон Республики Дагестан от 07.04.2009 №21

«О противодействии коррупции в Республике Дагестан»).

В качестве положительного примера можно привести только Закон Рязанской области от 28 декабря 2009 г. N 175-ОЗ "Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области», предусматривающий размещение проектов актов на официальном сайте Правительства Рязанской области в сети Интернет в соответствии с Регламентом Правительства Рязанской области, на официальном сайте Рязанской областной Думы в соответствии с Регламентом Рязанской областной Думы или соответственно на официальных сайтах иных государственных органов Рязанской области.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах субъектов РФ зачастую имеется общая фраза «размещаются на официальном сайте» органа (органов). При этом отсутствует адрес официального сайта в сети Интернет, а также конкретное место размещения (наименование страницы).

В отношении официальных сайтов необходимо учитывать, что в соответствии с п.5 ст. 1 ФЗ от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления - сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

Опубликованные в январе 2010 г. исследования показывают, что администраторами доменных имен 26 из 88 сайтов органов федеральной власти являются различные ФГУПы, ООО и даже частные лица, что с 1 января 2010 года означает одно: такие сайты не являются официальными, соответственно вся размещенная на них информация также утрачивает этот статус.

Проведенный автором анализ нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Воронежской области показывает, что в них отсутствует единый подход к размещению проектов документов для антикоррупционной экспертизы.

Они могут размещаться:

- «в информационной системе "Портал Воронежской области в сети Интернет" (п. 3 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов государственной жилищной инспекции Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом жилищной инспекции Воронежской области от 8 октября 2009 г. N 38, п. 4 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов управления занятости населения Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом управления занятости населения Воронежской области от 30 октября 2009 г. N 120, п. 3 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов управления автомобильных дорог и дорожной деятельности Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом управления автомобильных дорог и дорожной деятельности Воронежской области от 17 ноября 2009 г. N 114, п. 3 Порядка организации работы по размещению проектов приказов департамента архитектуры и строительной политики Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, в сети Интернет для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом департамента архитектуры и строительной политики Воронежской области от 9 декабря 2009 г. N 310);

- «на информационном портале Воронежской области в сети Интернет, а также на сайте УРТ по адресу: [web.vrn.ru/tek](http://web.vrn.ru/tek)» (п. 2.10 Порядка проведения экспертизы проектов приказов управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области на коррупциогенность и размещения в сети Интернет проектов приказов управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области с целью проведения

независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 17-Р);

- «на информационном портале Воронежской области и на сайте ДПТСИ» (п. 2.10 Порядка проведения экспертизы проектов приказов департамента промышленности, транспорта, связи и инноваций Воронежской области на коррупциогенность и размещения в сети Интернет проектов приказов департамента промышленности, транспорта, связи и инноваций Воронежской области с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом департамента промышленности, транспорта, связи и инноваций Воронежской области от 21 декабря 2009 г. N 236);

- «на информационном портале Воронежской области» (п. 2.9 Порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Воронежской области и иных документов, разрабатываемых управлением государственного заказа и организации торгов Воронежской области в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. приказом управления государственного заказа и организации торгов Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 01 о/н, п. 2.8 Порядка об экспертизе проектов нормативных правовых актов Воронежской области и иных документов, разрабатываемых департаментом финансово-бюджетной политики Воронежской области в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. приказом департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 19 августа 2009 г. N 267"о/н", п. 2.9 Положения об экспертизе проектов документов департамента здравоохранения Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. приказом департамента здравоохранения Воронежской области от 1 декабря 2009 г. N 745);

- «в информационной системе "Портал Воронежской области в сети Интернет" и на сайте Департамента [www.dizovo.ru](http://www.dizovo.ru)» (п. Порядок размещения в сети Интернет проектов приказов департамента



имущественных и земельных отношений Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 14 октября 2009 г. N 1673);

- «на сайте инспекции» (п. 3 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов инспекции по контролю и надзору в сфере образования Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом инспекции по контролю и надзору в сфере образования Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 0698-03);

- «на информационном портале в сети Интернет» (п. 2.1 приказа департамента труда и социального развития Воронежской области от 27 октября 2009 г. N 863/ОД).

Как видно, необходимо единообразие в определении места публикации проектов для проведения независимой экспертизы.

В этой связи наиболее полно данный вопрос решен в Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, утв. постановлению Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.08.2009 № 125. Согласно п. 1 раздела 3 документа, «тексты проектов нормативных правовых актов размещаются на официальном веб-сайте органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в сети Интернет [www.admhmao.ru](http://www.admhmao.ru) в разделе "Противодействие коррупции".

Аналогично, на федеральном уровне, согласно п. 8 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федерального агентства по

обустройству государственной границы Российской Федерации, утв. приказом Росграницы от 02.11.2009 N 172, размещение проектов документов Росграницы для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность осуществляется на официальном интернет-сайте Росграницы (далее - сайт) по адресу [www.rosgranitsa.ru](http://www.rosgranitsa.ru) в подразделе "проекты нормативных правовых актов Росграницы" раздела "Нормативно-правовая база".

2. Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность.

Законодательно такой срок не определен. Согласно п. 4.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009, срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти при размещении проектов в сети Интернет, составляет не менее 7 дней.

Согласно п. 8 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти - разработчиком проектов документов, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения заинтересованными государственными органами и организациями.

В настоящее время, как уже было указано выше, в соответствии с п.п. 5 и 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, разработчики размещают проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

На уровне субъектов РФ указанный срок серьезно различается:

- не менее трех рабочих дней (п. 5 Порядка

проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. указом Главы Республики Мордовия от 23 июля 2009 г. N 138-УГ, п. 2.13 Порядка проведения экспертизы проектов приказов управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области на коррупциогенность и размещения в сети Интернет проектов приказов управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 17-Р);

- не менее пяти рабочих дней (п. 5 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и их проектов, утв. постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2009 г. N 883, п. 5 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов государственной жилищной инспекции Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом жилищной инспекции Воронежской области от 8 октября 2009 г. N 38);

- 7 дней – это наиболее часто встречающийся срок;

- 14 дней (п. 4.20 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы, нормативных правовых актов и их проектов, утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 № 681);

- не менее 15 календарных дней (п. 6 Правил проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы, утв. постановлением Правительства Москвы от 2 июня 2009 г. N 513-ПП).

Как видно, необходимо нормативное упорядочение срока проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

3. Возможность направления заключений по электронной почте.

В соответствии с п. 10 Правил проведения экспертизы

проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, экспертное заключение направляется федеральному органу исполнительной власти - разработчику проекта документа по почте или курьерским способом либо в виде электронного документа. К сожалению, новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, такой нормы не содержат.

На уровне субъектов РФ данная норма может как повторяться, так и урезаться. Например, согласно п.

4.23 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы, нормативных правовых актов и их проектов, утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 № 681, экспертное заключение независимого эксперта направляется исполнительному органу, являющемуся разработчиком проекта правового акта, по почте.

Однако для обеспечения реальной возможности направления заключений по электронной почте необходимо нормативное закрепление обязательного указания адреса электронной почты, на которой нужно отправлять заключения.

Анализ сайтов федеральных органов исполнительной власти показывает, что это реализовано далеко не всегда. Например, из 5 проектов федеральных законов, размещенных на сайте Министерства юстиции РФ на начало февраля 2010 г., адреса электронной почты есть только в 3 случаях, 18 проектов нормативных правовых актов, размещенных на сайте Министерства регионального развития РФ на начало февраля – только в 1 случае.

В связи с отсутствием конкретного адреса, 01.02.2010 автор статьи направил заключение на проект приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации» в Министерство регионального развития на три адреса: общий ([info@minregion.ru](mailto:info@minregion.ru)), «Антикоррупция» ([Doverie@minregion.ru](mailto:Doverie@minregion.ru)) и для обращений граждан ([og@minregion.ru](mailto:og@minregion.ru)). 2 февраля 2010 г. с адреса

[og@minregion.ru](mailto:og@minregion.ru) пришло сообщение о том, что «письмо удалено без прочтения»!!!

На федеральном уровне в качестве положительных примеров можно указать п. 10 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Минприроды России, утв. Приказом Минприроды России от 03.11.2009 N 363, согласно которому при размещении проектов нормативных правовых актов для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность на сайте Минприроды России указывается адрес электронной почты для направления экспертных заключений, а также срок проведения экспертизы, и п. 10 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Федеральном агентстве водных ресурсов, утв. Приказом Росводресурсов от 2 декабря 2009 г. N 270, согласно которому при размещении проектов нормативных правовых актов для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность на сайте Федерального агентства водных ресурсов указывается адрес электронной почты для направления экспертных заключений, а также срок проведения экспертизы.

На уровне субъектов РФ в качестве положительных примеров можно привести только п. 3 раздела 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, утв. постановлению Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.08.2009 № 125, согласно которому проекты публикуются «с указанием почтового адреса и адреса электронной почты исполнителя (инициатора) проекта нормативного правового акта, приказа».

В Воронежской области в п. 6 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов государственной жилищной инспекции Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом жилищной инспекции Воронежской области от 8 октября 2009 г. N 38) и п. 2.13 Порядка проведения экспертизы проектов приказов управления по

государственному регулированию тарифов Воронежской области на коррупциогенность и размещения в сети Интернет проектов приказов управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утв. приказом управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 17-Р указаны конкретные адреса электронной почты, на которые направляются заключения.

#### 4. Публикация и учет заключений.

В соответствии с п.3 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Данные нормы вызвали справедливую критику уже на этапе принятия указанного закона. По мнению директора департамента административной реформы Центра стратегических разработок В. Н. Южакова «законопроект снизил и возможности независимой антикоррупционной экспертизы. Не предусмотрена обязательная публикация проектов правовых актов. А обязательность рассмотрения ее заключений не конкретизирована. Должна ли высказываться позиция по каждому выявленному в ее ходе коррупционному фактору? Если нет (а законопроект этого не требует), то всегда можно ограничиться общей отпиской «рассмотрено». Более того, предусматривается рассмотрение заключения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов в течение 30 дней! То есть после того, как документы уже будут приняты?»

Следует отметить, что 9 декабря 2009 г. автор настоящей статьи направил по электронной почте свое заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О

рекламе» в Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России, который был получен (пришло автоматическое подтверждение прочтения). Ответа до 01.02.2010 получено не было.

Предложения о публикации заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы содержатся в научно-практическом пособии по правовому мониторингу Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

На федеральном уровне публикация поступивших заключений не предусмотрена.

На уровне субъектов РФ это предусмотрено только в п. 8 Правил проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы, утв. постановлением Правительства Москвы от 2 июня 2009 г. N 513-ПП, согласно которому «экспертные заключения размещаются соответственно на официальных сайтах органов исполнительной власти города Москвы, официальном сервере Правительства Москвы в сети Интернет с указанием даты их поступления»; и в п. 8 Порядка проведения в Московской городской Думе антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов города Москвы и поправок к ним, утв. постановлением Московской городской Думы от 7 октября 2009 г. N 333, согласно которому «заключения, подготовленные по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы и поступившие в Московскую городскую Думу, размещаются на официальном сайте Московской городской Думы не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления».

Проведенный анализ выявил актуальные проблемы и направления совершенствования правового регулирования информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы на федеральном и региональном уровне.

Практическим инструментом повышения эффективности проведения независимой антикоррупционной экспертизы является внедрение информационного взаимодействия между независимыми экспертами и территориальными органами Министерства юстиции РФ.

Действующее правовое регулирование не содержат механизма взаимодействия территориальных органов Министерства юстиции РФ и независимых аккредитованных экспертов.

Вместе с тем, полноценное информационное взаимодействие необходимо как для определения статуса эксперта (основания действия свидетельства об аккредитации, его аннулирования, ведения реестра независимых экспертов), так и для учета выявляемых коррупционных факторов в конкретных нормативно-правовых актах и проведения мониторинга применения нормативно-правовых актов Министерством юстиции РФ (п.п. 17.1, 17.2 Положения о Министерстве юстиции РФ (в ред. указа Президента РФ от 18.01.2010 № 80)).

В отсутствие нормативного определения порядка взаимодействия его организация возможна путем заключения соглашений между территориальными органами и экспертами об информационном взаимодействии по следующим направлениям:

- информирование о проведении экспертизы конкретных проектов нормативно-правовых актов;
- общий анализ выявляемых коррупционных факторов (типы, частота выявления, органы власти, их допускающие);
- факты отказов органов власти от получения экспертизы, непредставления ответов экспертам в установленный законом срок, и т.п.

19 марта 2010 г. в Управлении Министерства юстиции РФ по Воронежской области состоялся круглый стол, посвященный взаимодействию независимых экспертов и территориальных органов Минюста по антикоррупционной экспертизе

На заседании были одобрены предложения автора по организации такого взаимодействия, а 25 марта 2010 г. состоялось подписание соответствующих соглашений.

Опыт осуществления указанного взаимодействия может послужить основой для дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы.

Аналогичный опыт может быть реализован и с



органами государственной власти субъектов РФ. Так, 8 июня 2010 г. автор статьи выступил с докладом «Общественный контроль в области противодействия коррупции: проблемы проведения независимой антикоррупционной экспертизы» на семинаре для резерва управленческих кадров Воронежской области. Данное выступление вызвало большой интерес у зам.губернатора – руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю.В. Агибалова и он пообещал собрать совещание по корректировке региональных НПА области по антикоррупционной экспертизе на основе вышеуказанных замечаний и предложений.

Опыт взаимодействия независимых экспертов и Управления Минюста по Воронежской области был рассмотрен и получил положительную оценку в ходе курсов повышения квалификации руководящих работников органов Минюста России в Центральном федеральном округе, которые состоялись в декабре 2010 г. в Воронеже (курсы проводила Российская правовая академия при Минюсте России с участием автора данной статьи).

С учетом расширения правового регулирования институтов оценки регулирующего воздействия и мониторинга правоприменения данные сферы также являются перспективными для сотрудничества институтов гражданского общества (независимых экспертов), органов Минюста и Минэкономразвития России.

Ефремов А.А.,  
к.ю.н., преподаватель Воронежского госуниверситета,  
доцент Центрального филиала Российской академии  
правосудия,  
член Экспертного совета МОО «Информация для  
всех»

Аккредитованный независимый  
эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы  
на коррупциогенность (распоряжение Министерства  
юстиции РФ от 07.09.2009 № 3316-р; распоряжение  
правительства Воронежской области от 05.11.2009 №  
511-р).

[Читать далее](#)

---