УДК 328.185:323.2

ШЕДИЙ М.В.

Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции

В современной России важнейшим средством противостояния коррупции должно стать ограничение коррупционной практики государственных и муниципальных органов. К таким ограничениям можно отнести контроль за властью со стороны граждан и структур гражданского общества. В статье рассматривается проблема эффективности взаимодействия институтов гражданского общества и государства в сфере противодействия коррупции, исследуются формы и механизмы общественного антикоррупционного контроля, реальные практики и проблемы участия институтов гражданского общества в антикоррупционной политике.

Ключевые слова: коррупция, общественный антикоррупционный контроль, гражданское общество, противодействие коррупции.

Непосредственное и действенное участие граждан и акторов гражданского общества в процессе предупреждения и противодействия коррупции призван обеспечивать механизм общественного антикоррупционного контроля. Под общественным антикоррупционным контролем следует понимать подотчетность органов государственной и муниципальной власти и должностных лиц гражданам, предполагающую: во-первых, право граждан получать отчет посредством необходимой информации о деятельности власти; во-вторых, право граждан принимать меры, то есть налагать санкции в случае, если информация или объяснения будут сочтены неудовлетворительными.

Следовательно, общественный антикоррупционный 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.

По сути общественный контроль – явление совершенно не новое. Ассамблея Совета Европы отметила, что параметры оценки демократического развития каждой конкретной страны должны в дополнение к традиционным стандартам Совета Европы включать следующие показатели:

– открытость принятия процесса политических решений;

– уровень политической активности общественности за пределами парламента и ее влияния на функционирование парламента как форума для демократического обсуждения и принятия решений;

– степень, в которой структуры и организации гражданского общества свободны от контроля государства и при этом не выступают в роли скрытых оппозиционных партий, лишенных демократической легитимности;

– меры по защите демократии от недемократических инициатив[1].

Таким образом, общественный антикоррупционный контроль является не только средством противодействия коррупции, но и мерой оценки демократичности.

Принципами данного контроля являются:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля;

4) публичность и открытость проведения общественного контроля и рассмотрения его результатов;

5) законность действий субъектов общественного контроля;

6) объективность и достоверность;

7) недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля;

8) обязательность рассмотрения органами государственной власти и органами местного самоуправления результатов общественного контроля;

9) независимость субъектов общественного контроля от органов государственной власти;

10) недопустимость вмешательства в деятельность государственных органов в случаях, установленных федеральным законодательством.

К субъектам общественного антикоррупционного контроля можно отнести:

1. Общественные палаты: Общественную палату Российской Федерации, Общественные палаты субъектов Российской Федерации.

2. Общественные советы.

3. Общественные наблюдательные комиссии, обеспечивающие общественный контроль за соблюдением прав человека и гражданина в пределах компетенции, определяемой Федеральным законом от 10 июня 2008 г. №76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

4. Комиссии по общественному контролю (создаются по инициативе Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

5. Профсоюзы, их ассоциации и объединения.ельские (наблюдательные) советы (обеспечивают общественный контроль за соблюдением общественных интересов в соответствии с законодательством Российской Федерации).

7. Граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, действующие в общественных интересах.

Сложность общественного контроля в данном случае состоит в том, что прозрачности власти недостаточно для обеспечения ее подотчетности гражданам. Прозрачность способствует осуществлению права получать отчет, но не обязательно ведет к получению права принимать меры. Поэтому очень важно развивать демократические институты, которые повышают подотчетность власти обществу. Это в первую очередь свободное развитие СМИ, свободные выборы, демократическое развитие парламента, политических партий, активное развитие местного самоуправления и т.д.

Общественный антикоррупционный контроль включает в себя разнообразные формы участия граждан в противодействии коррупции:

1. Общественный мониторинг – систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля.

Для этого 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. Принятый Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" стал первым шагом к созданию основы для подобного мониторинга.

2. Общественная экспертиза – использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам.

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 – 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.

Для получения объективных и значимых в юридико-правовом 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, количество сфер жизнедеятельности и предметно-ориентированных направлений развития современного общества, в которых в той или иной мере и форме может присутствовать государственное регулирование, многочисленно и разнообразно, и поэтому в проведении экспертизы должно принимать участие большое количество различных 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 общественного 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 объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то результаты и эффективность такого контроля нетрудно предсказать заранее, так как ресурсное обеспечение раньше или позже становится инструментом давления на субъекты контроля.

3. Общественные слушания (обсуждение) заключаются в реализации прав граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и органов местного самоуправления, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, обсуждения проектов указанных решений, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам.

4. Общественная проверка (расследование) представляет собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, в целях определения ее соответствия общественным интересам.

Заключительное направление общественного антикоррупционного контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ как массовому информационному посреднику между гражданами, их объединениями и органами власти.

Возможности использования российских СМИ в работе механизма общественного

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. Подобные 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 2012 год пользуются 62% российских граждан[2].

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.

Для того чтобы СМИ в России реально могли выполнять функцию информационного приводного ремня механизма общественного антикоррупционного 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[3].

Для повышения информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления предполагается:

– раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда такое раскрытие противоречит интересам национальной безопасности Российской Федерации;

– проведение публичных обсуждений наиболее важных проектов подготавливаемых решений;

– расширение представительства гражданского общества в общественной экспертизе социально значимых решений органов государственной власти;

– проведение в целях установления надежной “обратной” связи с получателями государственных услуг комплекса мероприятий, обеспечивающих информирование граждан и организаций о заинтересованности органа государственной власти в выявлении фактов коррупции и привлечении виновных лиц к ответственности;

– 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 и муниципальной власти;

– определение и регулярное опубликование рейтингов органов государственной власти и органов местного самоуправления по критерию “открытость деятельности”;

– участие гражданского общества в реформировании системы государственных, в том числе правоохранительных, органов путем выработки рекомендаций и предложений по их реформированию и оптимизации их структур, совершенствованию системы местного самоуправления на основе проводимого мониторинга исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг, а также анализа обращений граждан и организаций;

– доведение до широких кругов российской и мировой общественности полной и

точной информации о консолидированной позиции государства и гражданского общества по основным проблемам противодействия коррупции, об инициативах, планах, действиях и достигнутых результатах обеих сторон по указанному вопросу;

– информирование о реализации совместных проектов органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции в целях формирования позитивного общественного мнения.

Для обеспечения действенности общественного антикоррупционного контроля результаты общественной экспертизы, представляемые обществу и власти посредством СМИ, должны прежде всего вызывать широкий общественный интерес и резонанс, а представляемые власти посредством обращения в форме заявления – иметь значимый для власти юридико-правовой смысл. Для этого от исполнителей общественного антикоррупционного контроля, так же как и при проведении его предыдущих этапов – мониторинга и общественной экспертизы, требуются 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, не только отдельные граждане, но и их объединения, которые стремятся участвовать в общественном антикоррупционном контроле, обладают необходимой для его проведения на должном уровне 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 общественного контроля.

Практический результат общественного антикоррупционного 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 общественного контроля условия и обстоятельства нормативно-правового и организационного характера, способствующие появлению и распространению коррупционных отношений в органах власти.

В целях выстраивания конструктивного диалога органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции предполагается:

– проведение публичных слушаний при выработке и принятии решений органами государственной власти;

– совершенствование института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– проведение регулярных социологических исследований (мониторинга);

– использование опросов и фокус-групп, интервью с экспертами в области права, политики, экономики, других сфер, имеющих значение для противодействия коррупции, для оценки эффективности проводимой антикоррупционной политики, чередуя исследования по “деловой” и “бытовой” коррупции с охватом максимально возможного числа субъектов Российской Федерации;

– обнародование результатов проводимых социологических исследований в средствах массовой информации;

– активизация работы общественных и экспертных советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти посредством расширения представительства в них предпринимательских объединений, выделения в качестве одного из приоритетных направлений работы обсуждение способов снижения случаев проявлений коррупции при реализации государственных функций и оказании государственных услуг;

– внедрение в практику органов государственной власти учета общественного мнения и проведения общественных консультаций при назначении на ключевые должности государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях (создание рейтингов специалистов).

Приходится констатировать, что возможности существующего общественного антикоррупционного контроля в противодействии коррупции очень ограниченны, государство, диктуя свои правила достижения поставленных целей, по-прежнему остается "вещью в себе", но нельзя забывать, что профилактика коррупции при отсутствии реального участия в ней общества в лице НКО и иных форм представляется бессмысленной. На данный момент существует целый пласт проблем, связанных с непосредственным участием общественного контроля в противодействии коррупции, решение которых с изрядной долей вероятности позволяет надеяться на создание в России такого режима, когда любое коррупционное проявление будет экстраординарным явлением.

Так, например, наиболее эффективные меры по борьбе с коррупцией – усиление контроля над деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов – в России практически не реализованы[4]. Общество не наделено необходимыми полномочиями в этой сфере.

Определенная работа в данном направлении, конечно, проводится: в Общественных палатах в субъектах Российской Федерации созданы специальные структуры, проводящие мероприятия по общественному антикоррупционному контролю. Представители общественности включаются в состав советов по противодействию коррупции при федеральных органах исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. Но принятых мер явно недостаточно.

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

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

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

– отказ во взаимодействии с представителями общественности по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов и организаций в сфере обороны, безопасности, атомной энергетики и т.п.);

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

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

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

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

Следовательно, организации гражданского общества, осуществляющие общественный контроль за деятельностью органов власти, должны знать и уметь преодолевать потенциальные препятствия, а именно:

Во-первых, для того, чтобы контроль был эффективным, необходим открытый доступ к государственной информации; чтобы проводить постоянное наблюдение и мониторинг за процессами принятия

государственных решений и деятельностью органов власти, необходим доступ к заседаниям органов власти и также достаточная информация. Доступ к информации и доступ к заседаниям являются необходимым предусловием для общественного контроля.

Во-вторых, организации гражданского общества должны четко понимать и знать, как функционируют органы власти в рамках тех аспектов их деятельности, которые подлежат общественному контролю. Законы, подзаконные акты и нормативные документы подчас очень сложны для понимания, но для того, чтобы осуществлять общественный контроль, организации гражданского общества должны профессионально ориентироваться в законодательстве и административных процессах, чтобы профессионально вести контроль.

В-третьих, для того, чтобы завоевать профессиональное уважение и чтобы проводимый общественный антикоррупционный контроль воспринимался бы как надежный и непредвзятый, организации гражданского общества должны стоять в стороне от политики, а это означает, что контроль должен проводиться, базируясь исключительно на фактах, а не руководствоваться политическими мотивами. Если общественный контроль воспринимается как политически мотивированный, то заявления проводящих общественный контроль организаций будут восприниматься как политическая интрига в целях дискредитации того или иного лица или органа.

В-четвертых, требования к органам власти, выдвигаемые проводящими общественный антикоррупционный контроль организациями, могут создать для самих организаций определенный для них риск – угрозы или действия со стороны тех, кто уличен общественным контролем в нарушениях или злоупотреблениях. В данном случае вопрос юридической и физической защиты также должен рассматриваться при создании организаций общественного контроля.

Подводя итоги вышесказанного, можно сказать, что, если общественный антикоррупционный контроль проводится объективно и рационально, он может существенно способствовать повышению эффективности деятельности органов власти и ответственности власти за служение общественным интересам.

Ключевое условие качественной и результативной работы механизма общественного антикоррупционного 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 никаким “ненадлежащим” влияниям объективном суде.

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.

Решение этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должно признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но и, что принципиально необходимо, 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 прежде всего органов исполнительной власти и их должностных лиц, исходя из “политической целесообразности” и по “телефонному праву”.

Поэтому шанс российского гражданина выиграть в суде спор с государством, его органами и должностными лицами не превышает 10%[5].

Российский судейский 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 факт подтверждает исследование, проведенное в 2007 году международной

организацией по борьбе с коррупцией Transparency International, в котором, в частности, указывается, что годовой объем взяток в российских судах достиг 210 млн. долларов[6]. Факт коррумпированности судейского корпуса подтверждает и председатель Конституционного Суда РФ В.Д. 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"[7].

Итак, общественный антикоррупционный контроль представляет собой один из ключевых механизмов противодействия и подавления коррупции. Если власть стремится поставить под свой административный контроль или 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.

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

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

В то же время уровень и характер влияния общественного антикоррупционного контроля далеки от требуемых. В определенной мере это связано с тем, что деятельность отдельных институтов общественного контроля не сложилась в целостную систему. В законодательстве не вполне определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, проекты законов и решений, подлежащих общественному контролю в обязательном порядке; процедуры осуществления общественного контроля. В них также не урегулированы взаимодействие органов власти и управления и институтов гражданского общества, ответственность государственных и муниципальных органов за противодействие и неоказание содействия институтам гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля.

---

[1] См.: Международные избирательные стандарты. М., 2004. С. 327–328.

[2] Цели и конфиденциальность россиян в Интернете. Опрос "Левада-Центр", проведен 25–28 октября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.levada.ru/11-11-2013/tseli-i-konfidentsialnost-rossiyan-v-internete

[3] Мироненко Н.В. Особенности формирования сетевой модели публичного государственного управления в регионах ЦФО// Экономика образования. 2011. № 3. С.197–199.

[4] Социологические исследования ВЦИОМ (2007–2011 гг.).

[5] Куколевский А. 9,7% – шанс гражданина выиграть суд с государством //Власть. 2010. 15 марта. № 10 (863).

[6] Global corruption report 2007. Corruption in Judicial Systems. Transparency International. Cambridge University Press, 2007. P. 31–34.

[7] Зорькин В.Д. Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России // Известия. 2004. 25 окт.