

Гражданское общество против коррупции

Несмотря на принимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе недоверие к госорганам. основополагающим международным антикоррупционным документом является Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., ратифицированная Федеральным законом от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ и вступившая в силу 8 июня т. г. Статья 13 Конвенции перечисляет конкретные меры по вовлечению гражданского общества в антикоррупционную борьбу: посредством усиления прозрачности процессов принятия решений, обеспечения доступа к информации, информирования населения (включая различные учебные программы), поощрения и защиты поиска информации о коррупции и т. д.

Среди наиболее эффективных инструментов гражданского общества в борьбе с коррупцией называются: 1) расширение общественного контроля и 2) создание комплексной системы антикоррупционного мониторинга. Отсутствие же действенных санкций делает угрозы для нарушителей закона незначительными по сравнению с гигантскими возможностями обогащения и является основной проблемой неэффективности антикоррупционной политики. В этом смысле принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является важным шагом по нормализации общественных отношений в данной сфере.

Сформулированный в п. 7 ст. 3 Закона принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества и международными организациями подчеркивает общесоциальный характер рассматриваемой проблемы, поскольку коррумпированность государства - не только проблема

самого госаппарата, но и вопрос к обществу, которое считает это явление вполне допустимым. Нормативные акты, допуская излишнюю свободу административного усмотрения, могут создавать условия для коррупционных проявлений. Как показывает практика, наиболее часто в нормативно-правовых актах и их проектах встречаются коррупциогенные факторы, связанные с реализацией полномочий госорганов, устанавливающие возможность необоснованного применения исключений из общих правил, выражающиеся в широте дискреционных полномочий, в определении компетенции по формуле «вправе», в выборочном изменении объема прав, в заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов при отсутствии соответствующих полномочий.

Среди факторов, приводящих к коррупции, упоминаются также употребление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, а также наличие дублирующих полномочий госорганов.

Устранить подобные нормативные дефекты призвана антикоррупционная экспертиза. Впервые о такой экспертизе как особом направлении деятельности было упомянуто в Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2010 гг. Данная идея получила свое воплощение в Федеральном законе от 17.07.2009 (ред. от 21.10.2013) N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Согласно ст. 5 Закона институты гражданского общества и граждане могут за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов (их проектов). Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения.

Вместе с тем следует отметить, что нормы, регулирующие деятельность аккредитованных Минюстом России независимых экспертов,

разрозненны и находятся в целом ряде нормативно-правовых актов. Определенные трудности связаны с тем, что заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носят рекомендательный характер, не являются обязательными и не обладают действующими механизмами обеспечения их реализации.

На практике это нередко приводит к игнорированию выводов экспертов. Важной является задача подготовки и аккредитации независимых экспертов (поскольку аккредитация носит заявительный характер, квалификационный экзамен не требуется). Основным критерий для аккредитования кандидата в качестве эксперта Минюста России по антикоррупционной экспертизе - это стаж работы по специальности. Субъектами антикоррупционной экспертизы являются Генпрокуратура, Минюст, правовые службы органов государственной власти и местного самоуправления, а также независимые эксперты.

В целях создания эффективной системы оценки и учета общественного мнения при подготовке законопроектов Правительство РФ утвердило Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Правила определяют порядок проведения общественного обсуждения с использованием сети Интернет проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства РФ, поручениями председателя Правительства или его заместителей, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ.

Общественное обсуждение законопроектов проводится однократно в срок, не превышающий 30 дней. По результатам обсуждения законопроекта оператор представляет в Правительство РФ отчет, включающий анализ поступивших в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений.

Департамент-исполнитель проводит анализ указанного отчета и готовит предложения о представлении законопроекта в установленном порядке на рассмотрение Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности, либо о его возвращении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти на доработку с учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения. Федеральный орган исполнительной власти повторно вносит доработанный законопроект в установленном порядке в Правительство.

В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» была утверждена Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан РФ с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве РФ предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан РФ в течение одного года.

Важным звеном общественного контроля должны были стать общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Было принято постановление Правительства РФ от 02.08.2005 N 481 (ред. от 06.06.2013) № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ». Затем 4 августа 2006 года был подписан Указ Президента РФ № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительством были разработаны новые механизмы формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Среди новых мер можно выделить отказ от формирования общественных советов органами госвласти РФ самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании; обязательное участие в деятельности общественных советов независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций; определение состава нормативно-правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов; расширение участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления госуслуг и в контроле за их исполнением; создание механизмов участия в рамках реформирования и развития госслужбы на паритетных началах представителей общественных советов при органах госвласти РФ в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов.

Раньше общественные советы формировались руководством федерального или регионального органа исполнительной власти, сейчас это совместное решение с Общественной палатой РФ, если речь идет о федеральном министерстве или ведомстве, или о региональной общественной палате, — в субъекте РФ. Изменились и их полномочия. Теперь целый ряд документов, в частности — бюджетные предложения, государственные целевые программы, проекты нормативно-правовых актов — не могут быть представлены в Правительство РФ без заключения общественного совета. При принятии окончательных решений Правительство рассматривает как сам проект, так и заключение к нему.

В настоящее время Общественной палатой РФ разрабатывается единый кодекс этики для членов общественных советов, который поможет устранить многие погрешности в их деятельности; в том числе он установит персональную ответственность каждого члена совета за неэффективную деятельность.

Антикоррупционные общественные организации

Согласно части 1 статьи 32 Конституции РФ граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В последние годы стали появляться общественные организации антикоррупционной направленности (сегодня таких насчитывается уже несколько десятков). Большинство из них ориентированы на консультирование физических и юридических лиц, представление их интересов в разных инстанциях, оказание содействия правоохранительным органам.

Антикоррупционная направленность правового воспитания основана на повышении в обществе, в целом, позитивного отношения к праву и его соблюдению; повышении уровня правовых знаний, в том числе, о коррупционных формах поведения и мерах по их предотвращению; формировании у государственных, муниципальных служащих и у граждан представления о мерах юридической ответственности, которые могут применяться в случае совершения коррупционных правонарушений.

Антикоррупционная пропаганда также важное условие противодействия коррупции. Она включает в себя проведение мероприятий по организации антикоррупционного образования, направленных на формирование антикоррупционного мировоззрения.

К задачам антикоррупционного воспитания и пропаганды относятся ознакомление с сутью, причинами, последствиями коррупции, поощрение нетерпимости к проявлениям коррупции, демонстрирование возможности борьбы с коррупцией.

Основной результат антикоррупционного воспитания видится в подготовке специалиста, способного выполнять властные полномочия или взаимодействовать с представителями властных структур на правовой основе, избегая подкупа, взяточничества и других неправомερных действий.

Важное место в системе антикоррупционной политики занимают средства массовой информации и коммуникации.

Ресурсный потенциал СМИ как элемента гражданского контроля связан с разноплановыми возможностями формирования идеи социальной справедливости, неприязни к антиобщественным явлениям и нормам, общегражданской идентичности и заключается в возможности активного воздействия СМИ на общественное мнение и поведение граждан.

Главной целью СМИ является возможность открывать обществу скрытые механизмы коррупции, лишая ее благоприятной почвы для развития и распространения. Важную роль играет проведение журналистских расследований фактов коррупции и придания их гласности, что должно доказывать обществу и коррупционерам неотвратимость наказания за антиобщественные деяния.

Противоречивость функций российских СМИ в системе формирования принципов и культуры антикоррупционной политики проявляется в том, что данный институт гражданского общества не обладает достаточной ресурсной базой и правовым статусом для выполнения ролей влиятельного субъекта антикоррупционной политики. Представительство интересов СМИ в совещательных институтах при органах исполнительной власти недостаточно и не обеспечивает гарантии получения полной и объективной информации, беспристрастной судебной практики по антикоррупционным расследованиям СМИ.

СМИ могут выступать в качестве основного института, организующим борьбу с коррупцией в современном российском обществе.

Главные функции противодействия СМИ коррупции:

- проведение и содействие в организации общественных дискуссий по острым вопросам действительности и содействию поиску способов жизни без коррупции;

- содействие улучшению и увеличению уровня открытости органов государственного управления и бизнеса для общественного контроля;

- освещение эффективного опыта борьбы с коррупцией и международной практики противодействия коррупции;

- информационное и организационное участие в проведении антикоррупционных исследований и разработке антикоррупционных стратегий;

- заказ, проведение и освещение объективных исследований коррупции.

Ресурсный потенциал СМИ как элемента гражданского общества заключается в возможности активного воздействия СМИ на политическое сознание и поведение граждан, что свидетельствует о важнейшей роли «четвёртой власти» в современном обществе.

СМИ, обладая техническими и идеологическими возможностями, способны формировать:

- идеи социальной справедливости, вырабатывая устойчивую неприязнь к антиобщественным явлениям и нормам морали;

- единое информационное пространство, консолидируя общество, формируя общенациональную идею.

Ресурсный потенциал СМИ следует рассматривать как автономный социально-политический институт, структурный компонент политической системы. Автономность СМИ определяется их коммуникационной системой, позволяющей выполнять целый ряд функций, обеспечивающих непрерывную связь всех частей политической системы. В процессе реализации информационной функции формируется событийная картина политической жизни. В период трансформации транзитного состояния общества, реформ и кризисов, СМИ, тесно сотрудничая со структурами гражданского контроля,

выполняет информационно просвещенную функцию. Доступ граждан к информации, раскрывающей действия власти и проходящей по каналам СМИ, рассматривается как один из главных показателей демократичности политического устройства.

Привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности связано с:

- расширением доступа СМИ к информации, затрагивающей общественные интересы;
- обеспечением обязательного и оперативного реагирования соответствующих органов власти и должностных лиц на сообщения СМИ о фактах коррупции;
- привлечением дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, препятствующим представителям СМИ осуществлять сбор и распространение информации о фактах коррупции;
- укреплением института защиты конфиденциальности журналистских источников информации; привлечением СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности;
- разграничением государственных и негосударственных СМИ путем введения запрета на участие негосударственных структур в уставном капитале государственных СМИ и государственных структур в уставном капитале негосударственных СМИ;
- изменением методов руководства государственными аудиовизуальными СМИ в направлении обеспечения их профессиональной самостоятельности и учета общественного мнения;
- разработкой и обнародованием в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти;

- оказанием поддержки усилиям журналистского сообщества по выработке и обеспечению соблюдения правил профессиональной этики, внедрению стандартов журналистского расследования;

- широким использованием сети Интернет для информирования общественности о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения доступа к общественно-значимой информации, вовлечение граждан в процесс обсуждения проектов, решений осуществления контроля за их реализацией.

Рекомендации руководителям организаций по осуществлению антикоррупционных мероприятий

1. Комплекс организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.

1. Информирование служащих и работников об установленных действующим законодательством Российской Федерации уголовной ответственности за получение и дачу взятки и мерах административной ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Реализацию данного направления рекомендуется осуществлять посредством:

- проведения серии учебно-практических семинаров (тренингов);
- разработки методических рекомендаций и информационных памяток об уголовной ответственности за получение и дачу взятки и мерах административной ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Разъяснение служащим и работникам порядка соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, обязанности об уведомлении

представителя нанимателя (работодателя) об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, иных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Обеспечение информирования служащих и работников об установленных действующим законодательством о противодействии коррупции ограничениях, запретах, обязанностях и принципах служебного поведения целесообразно осуществлять применяя следующие меры.

2. В рамках учебных семинаров (бесед, лекций, практических занятий) следует разъяснять процедуры и формы соблюдения требований к служебному поведению, а также этические нормы поведения, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (трудовых) обязанностей.

В части организации семинаров (бесед, лекций, практических занятий) необходимо рассмотреть следующие вопросы.

1) Порядок уведомления служащего и работника о фактах склонения к совершению коррупционного правонарушения.

В ходе семинара, требуется:

а) обратить внимание служащих и работников на то, что уведомление представителя нанимателя (работодателя) о склонении к коррупционным правонарушениям является их обязанностью;

б) указать служащим и работникам на то, что уведомление обо всех ситуациях склонения к коррупционным правонарушениям может привести к сокращению числа случаев предложения и дачи взятки, т.к. позволяет выявить недобросовестных представителей организаций и иных граждан, взаимодействующих с органом государственной власти, местного самоуправления, государственным внебюджетным фондом или организацией;

в) разъяснить порядок направления и рассмотрения уведомления о склонении к коррупционным правонарушениям, утвержденный органом государственной власти, местного самоуправления, организацией.

2) Порядок урегулирования конфликта интересов.

В ходе семинара, необходимо:

а) указать служащим и работникам на то, что в целом ряде случаев совершение ими определенных действий не только приводит к возникновению конфликта интересов, но и может восприниматься окружающими как согласие принять взятку. Речь идет, в том числе, о следующих ситуациях:

- служащий или работник ведет переговоры о последующем трудоустройстве с организацией, которая извлекла, извлекает или может извлечь выгоду из решений или действий (бездействия) указанных лиц;

- родственники служащего или работника устраиваются на работу в организацию, которая извлекла, извлекает или может извлечь выгоду его из решений или действий (бездействия);

- родственники служащего или работника соглашаются принять подарок от организации, которая извлекла, извлекает или может извлечь выгоду из его решений или действий (бездействия) и т.д.;

б) напомнить служащим и работникам, что письменное информирование представителя нанимателя (работодателя) о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, является их обязанностью;

в) обсудить со служащими и работниками типовые ситуации конфликта интересов и порядок уведомления о возникновении личной заинтересованности.

3) Действия и высказывания, которые могут быть восприняты окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.

В ходе семинара является целесообразным:

а) обсудить со служащими и работниками слова, выражения и жесты, которые могут быть восприняты окружающими как просьба (намек) о даче

взятки и указать на необходимость воздерживаться от употребления подобных выражений при взаимодействии с гражданами.

К числу таких выражений относятся, например: «вопрос решить трудно, но можно», «спасибо на хлеб не намажешь», «договоримся», «нужны более веские аргументы», «нужно обсудить параметры», «ну что делать будем?» и т.д.

б) указать служащим и работникам на то, что обсуждение определенных тем с представителями организаций и гражданами, особенно с теми из них, чья выгода зависит от решений и действий служащих и работников, может восприниматься как просьба о даче взятки.

К числу таких тем относятся, например:

- низкий уровень заработной платы служащего, работника и нехватка денежных средств на реализацию тех или иных нужд;

- желание приобрести то или иное имущество, получить ту или иную услугу, отправиться в туристическую поездку;

- отсутствие работы у родственников служащего, работника;

- необходимость поступления детей служащего, работника в образовательные учреждения и т.д.

в) указать служащим и работникам, что определенные исходящие от них предложения, особенно если они адресованы представителям организаций и гражданам, чья выгода зависит от их решений и действий, могут восприниматься как просьба о даче взятки.

Это возможно даже в том случае, когда такие предложения продиктованы благими намерениями и никак не связаны с личной выгодой служащего, работника.

К числу таких предложений относятся, например, предложения:

- предоставить служащему, работнику и (или) его родственникам скидку;

- воспользоваться услугами конкретной компании и (или) экспертов для устранения выявленных нарушений, выполнения работ в рамках

государственного контракта, подготовки необходимых документов;

- внести деньги в конкретный благотворительный фонд;
- поддержать конкретную спортивную команду и т.д.

г) разъяснить служащим и работникам, что совершение ими определенных действий может восприниматься как согласие принять взятку или просьба о даче взятки.

К числу таких действий, например, относятся:

регулярное получение подарков, даже стоимостью менее 3 000 рублей (если речь идет не о государственном гражданском служащем);

посещения ресторанов совместно с представителями организации, которая извлекла, извлекает или может извлечь выгоду из решений или действий (бездействия) служащего или работника.

3. Действенной мерой по данному направлению также может стать подготовка и распространение среди служащих и работников памяток и иных методических материалов, содержащих разъяснения по ключевым вопросам, к которым в частности, следует отнести:

1) уведомление о склонении к коррупции. В памятке следует описать порядок действий служащего или работника при склонении его к коррупционным правонарушениям;

2) о типовых случаях конфликтов интересов и порядке их урегулирования;

3) поведение, которое может быть воспринято как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки. В памятку следует включить описание выражений, тем для разговора, предложений и иных коррупционных действий.

II. Закрепление в локальных правовых актах этических норм поведения служащих и работников, процедур и форм соблюдения служащими и работниками ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

При организации мероприятий по обозначенному направлению следует обратить внимание на необходимость своевременной регламентации локальными правовыми актами процедур и форм соблюдения служащими и работниками требований к служебному поведению.

На начальном этапе разработки акта рекомендуется обеспечить информирование служащих, работников о возможности участия в его подготовке. Обсуждение полученных замечаний и предложений служащих, работников по проекту локального правового акта при необходимости следует проводить в рамках рабочих встреч со служащими, работниками.

В отношении принятых локальных правовых актов рекомендуется не реже одного раза в год проводить обсуждения практики их применения. В ходе встречи предлагается обсуждать, прежде всего, те трудности, с которыми служащие и работники сталкиваются на практике при реализации тех или иных положений правовых актов (представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; определение наличия личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов и т.д.). По итогам указанных обсуждений следует актуализировать положений локальных правовых актов.

К вопросам, которые необходимо регламентировать локальными правовыми актами, в частности следует отнести вопрос о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах склонения к коррупционным правонарушениям.

При разработке акта о порядке уведомления о фактах склонения служащего или работника к совершению коррупционного правонарушения следует уделить особое внимание механизмам защиты заявителей. Наличие эффективных механизмов защиты будет стимулировать служащих и работников не только отказываться от предложений взятки, но и сообщать о лицах, ее предложивших.

В связи с этим необходимо:

- закрепить требования о конфиденциальности информации о личности

заявителя;

- установить режим доступа к журналу входящей корреспонденции, данным содержащего, работника, позволяющим идентифицировать личность заявителя;

- включить в этический кодекс органа государственной власти, местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда и организации положение о том, что служащие и работники должны воздерживаться от поведения (высказываний, жестов, действий), которое может быть воспринято окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.