



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**С. А. Денисов**

Основные направления  
деятельности некоммерческих  
организаций по противодействию  
коррупции

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Denisov.pdf>

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

С. А. Денисов

# Основные направления деятельности некоммерческих организаций по противодействию коррупции



В странах, где отсутствуют демократические традиции, приходится доказывать, что основным звеном в антикоррупционной системе является не государственный аппарат, а гражданское общество с его институтами. Именно оно должно стать генератором антикоррупционной политики и подталкивать государственные органы к ее осуществлению.

В рамках этой антикоррупционной политики можно выделить несколько основных направлений деятельности не коммерческих общественных организаций.

## 1. Развитие самого гражданского общества

Проблема заключается в том, что в постсоветских странах само гражданское общество носит не развитый характер. Для того чтобы оно превратилось в значимый субъект антикоррупционной деятельности, ему предстоит принять меры к саморазвитию, к созданию для этого благоприятных условий. Таким образом, антикоррупционная деятельность неразрывно связана с процессом демократизации страны, с противостоянием авторитарным тенденциям, которые имеют место в государствах, ранее входивших в СССР.

Необходимо помнить, что основой для сильного гражданского общества является частная собственность, рыночная экономика с честной конкуренцией, демократический политический режим. В условиях, когда органы государственной власти в центре и на местах не прекращают принимать меры, подрывающие эти основы, препятствуют развитию

самого гражданского общества и его институтов, антикоррупционная деятельность сливается с деятельностью оппозиции.

Ближайшими союзниками некоммерческих организаций в антикоррупционной деятельности являются оппозиционные партии и организации (как левого, так и правого толка). Необходимо помогать им в разработке своих политических программ, которые касаются антикоррупционных мероприятий. Организации антикоррупционной коалиции могли бы предлагать партиям готовые программы реформирования правовой системы, поставлять им информацию о коррумпированности действующих политиков и государственных чиновников, находящихся у власти. В связи с этим, нуждается в разработке и реализации программа «Политические партии против коррупции».

Антикоррупционная деятельность может найти поддержку среди предпринимателей, не имеющих опеки в среде должностных лиц органов власти. Этой опеки чаще всего лишаются представители мелкого и среднего бизнеса.

Вовлечение предпринимателей в антикоррупционную деятельность могло бы осуществляться в рамках программы «Предпринимательские союзы против коррупции».

В условиях, когда коррупция проникла во все сферы общественной жизни и стала привычной невозможно найти опору для антикоррупционной политики в каком-то одном субъекте гражданского общества и государства. Необходимо создавать правовые условия для поддержания определенного уровня противоречий в различных сферах общественной жизни: (а) в экономике через конкуренцию, (б) в государственном механизме через горизонтальное и вертикальное разделение властей, (в) в политической жизни общества через поддержание сильной оппозиции, (г) в духовной сфере через свободу средств массовой информации. Разрешение этих противоречий неизбежно будет подталкивать стороны к антикоррупционным действиям.

## 2. Развитие общественного сознания и информированности людей

В рамках общих антикоррупционных мер общественные не коммерческие организации должны направить свои усилия на изменение общественной культуры, системы ценностей. Включению населения в активную антикоррупционную деятельность мешают распространенные в России идеи патернализма и вождизма, отчуждения большинства населения от активного участия в решении общих проблем. На их основе

возможно развитие авторитарных режимов, где коррупция носит скрытый характер. В современных условиях особенно важно развеивать миф о меньшей коррумпированности центральной власти, с которой население не входит в непосредственный контакт и которая имеет большие возможности для создания своего благоприятного имиджа.

Важнейшим источником информации в мире становится Интернет. Россия является страной, где овладение английским языком, на котором в основном записана информация в интернет сетях, минимальна. Отсюда возникает большая и трудная задача русификации интернет ресурсов.

Имеющиеся ресурсы должны постоянно ориентироваться на потребителя. Массовым потребителем информации о коррупции и мерах по противодействию ей является студенчество. Но студенты поглощены учебным процессом. Все, что не относится к нему – часто игнорируется. Стимулом для изучения какой-то проблемы для студента является (а) наличие учебного курса, где изучаются проблемы коррупции и стратегии ее преодоления, (б) наличие тем курсовых и дипломных работ, связанных с коррупцией. Сегодня в России такие стимулы не выработаны.

Потребности студенчества в антикоррупционной информации надо формировать с помощью целенаправленных действий. Некоммерческие общественные организации могли бы обратиться к вузам, наладить контакты с их руководством и преподавателями с тем, чтобы совместно разработать учебные программы, темы дипломных и курсовых работ по дисциплинам, связанным с изучением коррупции и средств противодействия ей. Такие учебные дисциплины могут преподаваться в рамках специализации и как факультативные. Очевидно, они должны войти в учебные планы при подготовке студентов по специальности «юриспруденция» «государственное и муниципальное управление» «налоги и налогообложение», «таможенное дело» и т.д. Проблемы коррупции могут изучаться в качестве отдельных тем или вопросов в иных учебных дисциплинах: уголовное, административное, служебное право у юристов, журналистское расследование на факультете журналистики. На коррупцию и меры противодействия ей можно взглянуть в историческом аспекте.

Необходимо принять модельные программы таких учебных дисциплин и разослать их в вузы страны для внедрения. На основании имеющихся учебных программ необходимо будет разработать учебные пособия. Желательно проведение конференций ученых и преподавателей, готовых подключиться к созданию таких программ и преподаванию

соответствующих дисциплин. На интернет сайтах можно будет помещать лучшие дипломные и курсовые работы, а так же рефераты по данной теме.

При реализации этих задач интернет сайты, содержащие информацию о коррупции станут сайтами массового посещения и могут приобрести даже коммерческую привлекательность.

### 3. Участие в правотворческой деятельности

Важнейшим направлением деятельности общественных не коммерческих организаций является участие в правотворчестве.

Население России привыкло к тому, что судьба страны решается в далекой столице. Необходимо разорвать эту порочную традицию и на местах активно включаться в обсуждение правовых проблем не только местного, но и федерального законодательства. Необходимо учиться продвигать антикоррупционные правовые предложения через депутатов представительных органов власти. Надо выработать методику лоббирования антикоррупционных проектов нормативных актов и распространять ее среди членов НКО.

Отечественные вузы выпускают уже достаточно высококвалифицированных юристов, которых следует привлекать со студенческой скамьи к участию в правотворческих процессах. Формами вовлечения в разработку антикоррупционных программ преподавателей и студентов вузов могут быть проведение научно-практических конференций, конкурсов студенческих работ, опубликование наиболее интересных работ и распространение сборников этих работ по библиотекам.

Следует подумать о правовых мерах, обеспечения демократизации правотворчества: развитии практики референдумов, опубликовании проектов нормативных актов и обсуждении их, организации общественных слушаний.

Основные направления антикоррупционной политики в сфере развития законодательства следует фиксировать в специальных антикоррупционных программах, разрабатываемых в рамках страны и региона. Такие программы уже разработаны ООН, другими международными организациями, отдельными странами. Гласный процесс разработки антикоррупционной программы позволит привлечь к проблеме коррупции общественное внимание.

Очевидно, что задача противодействия коррупции с помощью законодательных мер не сводится к совершенствованию уголовного и служебного права. Она охватывает развитие почти всей системы права.

Законодательство должно создать условия для вовлечения гражданского общества в противостояние коррупции. При этом мы выходим в первую очередь на проблемы конституционного права: (а) демократизацию политического режима с помощью правового обеспечения реализации закрепленных в Конституции РФ 1993 года прав граждан; (б) усиления представительных органов власти при ограничении полномочий главы государства, глав регионов и муниципальных образований; (в) поддержки самостоятельного решения вопросов регионального и местного значения населением этих территорий и ограничения тенденций к централизации власти и финансовых ресурсов.

Как постоянно отмечают отечественные и международные эксперты, особое внимание надо уделить правовому обеспечению прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов, ответственности их перед населением. Основные пути обеспечения этой прозрачности так же ясны. Во-первых, необходимо обеспечить доступ любого гражданина к документам, которыми располагают органы власти, и обеспечить гласность принимаемых властных решений. Во-вторых, необходимо создать условия для формирования независимых от органов власти средств массовой информации.

Эти задачи решаются, прежде всего, посредством принятия законов о гласности деятельности государственных и муниципальных организаций и о средствах массовой информации. Через законы о референдуме, правотворческой деятельности, бюджетном процессе можно было бы создать правовые условия для реализации ст. 3, 32 Конституции РФ 1996 года, которые дают право населению участвовать в управлении государственными делами.

С позиции автора, важнейшим вопросом является выделение контрольно-надзорных органов в особую ветвь власти, независимую от тех, кого они должны контролировать.

Государственные (муниципальные) органы и их должностные лица, в условиях слабого развития гражданского общества, создают видимость доступа граждан к информации. Свобода искать, получать, распространять информацию провозглашается в наиболее общем виде в форме права граждан и журналистов, но не подкрепляется обязанностями должностных лиц и иных государственных (муниципальных) служащих



вести учет своей деятельности и предоставлять информацию о ней гражданам. На них не налагаются запреты препятствовать гражданам в получении нужной им информации. Не устанавливается эффективной ответственности должностных лиц и служащих за посягательства на права граждан получать информацию. Часто отсутствует эффективно действующий механизм защиты прав граждан на получение информации от государственных (муниципальных) органов.

Все это надо учитывать при разработке проектов нормативных актов об информации.

Очевидно, что общественные некоммерческие организации должны подключиться к выработке проектов нормативных актов о доступе граждан к информации, которые должны быть приняты на федеральном, региональном и местном уровне. Следует выработать модельный проект этого закона.

Акцент в этом законе надо сделать не на праве граждан, а на обязанности должностных лиц собирать информацию и предоставлять ее гражданам.

На втором этапе действий, следует внести поправки в существующее служебное законодательство, в конкретные положения об органах власти и их подразделениях.

Для обеспечения действия названных регулятивных норм необходимо выработать предложения об ответственности должностных лиц за их нарушение (охранительные нормы). Это может быть уголовная, административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность.

Гласность деятельности государственных и муниципальных органов при принятии властных решений может быть обеспечена путем включения в их коллегиальные органы представителей общественности с правом совещательного голоса или в качестве наблюдателей. Такая система действует при образовании избирательных комиссий. Она может быть распространена на работу сессий представительных органов власти, работу конкурсных комиссий по распределению государственных (муниципальных) заказов и грантов, конкурсных комиссий по отбору лиц на занятие вакантных должностей категории «В» в аппарате государственных (муниципальных) органов, аттестационных комиссий.

Сегодня стало очевидным, что действующее законодательство о средствах массовой информации не обеспечивает их независимости от органов государственной и муниципальной власти. Обособленные от

общества управленческие группы делают попытки сделать это законодательство еще более удобным для ограничения прав журналистов.

Демократической общественности необходимо выработать ясное представление о правовых и организационных мерах обеспечения независимости средств массовой информации от государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц. Это могут быть (а) меры по ликвидации привилегий (в первую очередь, финансовых) для государственных (муниципальных) средств массовой информации, (б) установления ответственности для должностных лиц за вмешательство в деятельность средств массовой информации.

Для исследователей ясно, что все указанные выше задачи можно будет решить только при правовой поддержке (а) развития частной собственности, (б) ограничения вмешательства государственных и муниципальных органов в сферу экономики, (в) развития мелкого и среднего бизнеса с одновременным ограничением тенденций к монополизации в сфере экономики, (г) установления рыночной конкуренции. Необходимо подумать о создании препятствий на пути усиления властно-предпринимательских групп, которые доминируют во всех странах с глубокими бюрократическими традициями.

Необходимо поддержать идею Национального антикоррупционного комитета России о выработке законодательных стандартов антикоррупционного характера по каждой отрасли права. Это позволит через сравнение существующего законодательства любой страны, региона или муниципального образования с названными стандартами давать оценку степени благоприятности для коррупции юридического климата этой территории. На этой научной основе должны строиться программы противодействия коррупции.

Демократическая общественность уже сегодня приступила к разработке проектов модельных законов по отдельным вопросам (Например, создание проекта закона «Об уполномоченном по правам человека в регионе РФ»). Такие законы надо сопровождать комментариями, где обосновывается необходимость того или иного положения.

На очереди стоит принятие проекта модельного закона о свободе информации, о государственном (муниципальном) заказе, о правотворческой деятельности представительных органов.

#### 4. Участие в избирательных кампаниях



Основной функцией общественных некоммерческих организаций является участие в выборах органов власти. В ходе избирательных кампаний необходимо стимулировать кандидатов на выборные должности брать на себя антикоррупционные обязательства. Положения из антикоррупционных программ могли бы стать частью предвыборных программ кандидатов в депутаты представительных органов власти и на должности глав региона, муниципальных образований. Это позволило бы в последующем требовать от победителей исполнения взятых на себя обязательств.

#### 5. Участие в осуществление социального контроля

Некоммерческие организации должны искать свое место в осуществлении общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов. В особенности такой контроль должен осуществляться за финансовой и хозяйственной деятельностью аппарата, подбором кадров на государственную и муниципальную службу. К осуществлению такого контроля можно привлекать студентов вузов, которые, в ходе обучения пишут курсовые и дипломные работы о различных аспектах деятельности государственных и муниципальных органов.

#### 6. Становление института уполномоченного по правам человека в России

В странах со слабым гражданским обществом становление института омбудсмана или уполномоченного по правам человека (далее Уполномоченный) происходит под контролем обособленных от общества управленческих элит, которые стараются, чтобы названный институт не мешал их всевластию, в том числе, не препятствовал использованию ими власти в своих личных и групповых целях.

Это проявляется в том, что Уполномоченного превращают в институт подвластный каким-то иным органам власти: представительному органу или главе государства (региона). Он действует при ком-то и по указанию кого-то. Его деятельность направляют в область контроля за соблюдением прав человека организациями, учреждениями предприятиями. Его ориентируют на решение каких-то социальных проблем в помощь уже существующим органам власти. Защищать права и свободы человека от посягательства на них самих органов власти он не может, так как находится в зависимости от них. Таким образом, Уполномоченный выпадает из системы разделения властей и не может быть звеном в механизме реализации конституционных требований к

органам власти уважать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), направлять на их реализацию всю свою деятельность (ст. 18 Конституции РФ).

Одновременно, Уполномоченного лишают властных полномочий. При решении выявленных им проблем он действует как проситель. Он не может провести глубокое расследование поступившей жалобы и выявить факт правонарушения, а значит пресечь его совершение.

Задачи, которые ставит перед институтом Уполномоченного «Глобальная программа противодействия коррупции» ООН, по расследованию Уполномоченным фактов плохого управления, роста образования граждан в области прав человека не решаются.

Задачи НКО в развитии института Уполномоченного достаточно ясны. Для слабого гражданского общества выгодно выделение независимой от иных государственных органов контрольно-надзорной ветви власти, в состав которой должен входить Уполномоченный по права человека.

Независимость Уполномоченного может быть обеспечена выборностью его непосредственно населением на определенный срок. Естественно, она должна быть подкреплена правовыми и финансовыми гарантиями.

Уполномоченный народа по правам и свободам человека должен иметь достаточно полномочий для проведения расследования фактов нарушения этих прав должностными лицами любого уровня и обращения в суд с целью восстановления прав и привлечение виновных к ответственности.

Не стоит рассчитывать, что органы власти сами создадут институт Уполномоченного, который будет осуществлять контроль за их деятельностью по соблюдению конституции. Они не могут действовать в ущерб собственным интересам. Закон об Уполномоченном по правам человека должен приниматься на референдуме, как и иные законы, касающиеся полномочий органов власти. Ни кто не должен быть судьей в собственном деле.