



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Ю. А. Нисневич

Гражданский контроль
как механизм противодействия
коррупции: проблемы реализации
в России

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Nisnevich_kontrol.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

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

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ

Ю.А. Нисневич

<НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич, доктор политических наук, профессор ГУ-ВШЭ и РУДН. Для связи с автором: julius@comtv.ru>

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 политическая выгода, что позволяет рассматривать ее не только как сугубо экономическое, но и как политическое явление и проблему¹ 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 ресурса² 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

¹ 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 контроля 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 аспект³ – 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 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, 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

³ 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 расследования⁴, 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.

⁴ 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 правоохранительных 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 правоохранительных 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 правоохранительными 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. № 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 судейского 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 №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html.

Мониторинг официальных сайтов государственных органов. 2009. ИРСИ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200216&nd=458224789>.

Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. 2008. ИРСИ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200206&nd=458215782>.

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

Нисневич Ю.А. 2006. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы. – *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия "политология"*, №1 (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., Швердяев С.Н. 2005. *Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы*. М.: Де Ново.
- Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 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 №91 (ред. от 01.12.2009) «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Министерстве культуры Российской Федерации».
- Приказ ФАС РФ от 27.07.2009 №479 «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. № 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: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.
- Global corruption report*. 2007. Corruption in Judicial Systems. Transparency International, Cambridge University Press.