



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Ю. А. Нисневич

Участие граждан
в упреждающем контроле
коррупции

Электронный ресурс

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

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

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

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРЕЖДАЮЩЕМ КОНТРОЛЕ КОРРУПЦИИ

*Ю.А.Нисневич, профессор,
доктор политических наук,
профессор НИУ ВШЭ и РУДН*

Социальная активность граждан является той движущей силой, которая обеспечивает запуск и систематическую работу механизма гражданского контроля. Упреждающий гражданский контроль может осуществляться в таких направлениях как: общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; деятельность палат российского парламента и законодательных органов субъектов федерации и их депутатов; замещение должностей государственной гражданской службы на конкурсной основе и предотвращение конфликтов интересов в системе публичной власти.

Ключевые слова: социальная активность, коррупция, публичная власть, упреждающий гражданский контроль.

Так как субъектами гражданского контроля выступают граждане и их автономные от государства объединения, то только ответственная позиция и активность самих граждан может быть той движущей силой, которая способна запустить и обеспечить систематическую работу этого механизма контроля деятельности публичной власти.

Ответственные и социально активные граждане и их автономные объединения при достаточной подготовке и оснащении инструментарием общественной экспертизы даже в условиях, когда публичная власть в большей мере имитирует, чем действительно способствует работе механизма гражданского контроля, могут реализовать, если и не в полном объеме, то хотя бы отдельные элементы такого механизма противодействия коррупции и иным злоупотреблениям в системе органов власти. И таким образом граждане могут оказывать опережающее антикоррупционное давление на власть. При этом следует отметить, что для достижения практической действенности такого давления в этом процессе необходимо участие как сетевых, так и традиционных СМИ.

Граждане и их объединения могут де-факто осуществлять гражданский контроль в основном тех направлений деятельности публичной власти, о которых власть в том или ином открытом виде и достаточном объеме

предоставляет информацию. В современном мире даже в тех государствах, в которых публичная власть по различным, прежде всего, политическим причинам не стремится к прозрачности и открытости своей деятельности и не может или не способна в полной мере противодействовать коррупции, информации о деятельности органов власти, хотя и в ограниченном объеме и не самом совершенном виде, но все же предоставляется гражданам. Происходит это, главным образом, под воздействием внешнеполитических факторов, вследствие необходимости для государства соблюдать нормы международного права и выполнять международные обязательства, если оно стремится к полноправному участию в деятельности мирового сообщества.

Одним из таких существенно значимых международных обязательств может служить участие государства в Конвенции ООН против коррупции [Конвенция, 2003]. Каждое государство, ставшее после ратификации Конвенции ее участником, берет на себя обязательства принять в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства ряд законодательных и административных мер. Реализация таких мер создает определенные нормативно-правовые и информационные условия для того, чтобы можно было осуществлять упреждающий гражданский контроль, по крайней мере, наиболее коррупциогенных направлений деятельности публичной власти.

Именно такая ситуация складывается сегодня в России после того, как с мая 2006 года она стала участницей Конвенции ООН против коррупции. Во исполнение установлений Конвенции был принят ряд антикоррупционных законодательных и нормативных правовых актов. В частности, такие как федеральные законы «О противодействии коррупции» [Федеральный закон №273-ФЗ, 2008], «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [Федеральный закон №262-ФЗ, 2008], «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Федеральный закон №172-ФЗ, 2009], «Об

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Федеральный закон №8-ФЗ, 2009]. А также такие акты, как «Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [Указ №558, 2009], «Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [Указ №559, 2009] и «Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Постановление №96, 2010]. Кроме того, Президент РФ утвердил «Национальный план противодействия коррупции» [Национальный план, 2008] и его вторую редакцию «Национальный план противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы» [Национальный план на 2010-2011 годы, 2008], а также «Национальную стратегию противодействия коррупции» [Национальная стратегия, 2010]. Эти и некоторые другие, ранее принятые законы и акты, несмотря на их несовершенство, создают определенные нормативно-правовые и информационные условия, которые позволяют ответственным и социально активным российским гражданам в инициативном и опережающем порядке осуществлять контроль отдельных направлений деятельности российской власти.

Одним из таких важных направлений представляется общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, разрабатываемых различными органами и организациями государственной и муниципальной власти. При этом под нормативными правовыми актами следует понимать федеральные законы, указы и распоряжения Президента

РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты государственных органов исполнительной власти и другие нормативные правовые акты органов государственной и муниципальной власти.

Общественную антикоррупционную экспертизу (ОАКЭ) не следует рассматривать как альтернативу официальной антикоррупционной экспертизе, проводимой в соответствии с федеральным законом о такой экспертизе и утвержденными Правительством РФ правилами ее проведения. В соответствии с этими актами официальная антикоррупционная экспертиза должна проводиться по утвержденной Правительством РФ методике Министерством юстиции РФ, прокуратурой РФ, другими органами власти, а также как независимая экспертиза, осуществляемая юридическими и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции РФ в качестве независимых экспертов.

ОАКЭ представляет собой механизм практической реализации гражданского контроля деятельности российской власти по проведению антикоррупционной экспертизы принимаемых ею законов и нормативных правовых актов. Такой механизм позволяет привлечь к антикоррупционной деятельности в форме экспертизы нормативных правовых актов существенно более широкий круг профессионально подготовленных специалистов и профильных организации негосударственного сектора, чем те, которые получили аккредитацию Министерства юстиции РФ.

Целесообразной представляется такая организация ОАКЭ, при которой общественные и другие организации негосударственного сектора и привлекаемые ими специалисты проводят экспертизу нормативных правовых актов и проектов таких актов, прежде всего, в сфере профессиональной компетенции соответствующей организации. Так ОАКЭ законодательства и нормотворчества органов власти в сфере экологии следует в первую очередь осуществлять экологическим организациям, законодательства и

административных решений, затрагивающих права и свободы граждан — правозащитным организациям, трудового законодательства — независимым профсоюзам и объединениям работодателей и так далее. Такой подход, как представляется, позволит повысить качество антикоррупционной экспертизы за счет использования при ее осуществлении не только опыта и знаний экспертов в сфере законодательного и нормативно-правового регулирования, но и практического опыта и профессиональных знаний в конкретной предметной области, которыми обладают профильные организации и их эксперты. При этом целесообразно использовать как официальную методику, утвержденную Правительством РФ, так и другие методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность [Головщинский, 2004; Краснов, Талапина, Южаков, 2005]. Сравнительный анализ результатов, полученных с использованием различных методик, может сыграть существенную роль в совершенствовании и развитии методов антикоррупционной экспертизы.

Наличие исходной информации для ОАЭК определяется тем, что в соответствии с Конституцией РФ (ч.3 ст.15) и федеральным законом о порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов (ст.1) [Федеральный закон №5-ФЗ, 1994] все законы и иные нормативные правовые акты, в части не содержащей сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, подлежат официальному опубликованию и применяются только опубликованные акты. А также тем, что утвержденный Правительством РФ порядок проведения антикоррупционной экспертизы (пп.5,6) устанавливает, что «разработчики проектов нормативных правовых актов ... размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы». При этом мониторинг размещения проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов государственной и муниципальной власти,

позволяет одновременно осуществлять гражданский контроль соблюдения этими органами федерального закона об антикоррупционной экспертизе.

При проведении ОАКЭ имеет смысл отдавать приоритет экспертизе проектов федеральных законов, так как это позволит оказывать упреждающие воздействия на законодательную деятельность Государственной Думы, которая наделена полномочиями ключевого актора регламентированной Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами процедуры формирования российского законодательства. При этом проведение экспертизы других нормативных правовых актов и их проектов ни в кой мере не должно рассматриваться как второстепенная задача, тем более что именно подзаконные акты часто формируют условия, способствующие коррупционным отношениям.

В качестве источников информации о проектах федеральных законов, принятых к рассмотрению Государственной Думой, можно использовать ее официальный сайт [Раздел «Законопроекты»], а также при определенных организационных возможностях формируемую дважды в неделю папку пронумерованных комплектов документов, которые представляются на заседание Совета Государственной Думы [Нисневич, 2005, с.173]. При этом, что принципиально важно, мониторинг и экспертиза каждого проекта федерального закона может осуществляться на всех этапах его рассмотрения в Государственной Думе в первом, втором и третьем чтении.

Подобным образом может осуществляться ОАКЭ проектов региональных законов, принимаемых законодательными органами субъектов РФ.

Значимой и что важно практически реализуемой представляется задача гражданского контроля социально ответственными и инициативными гражданами и их объединениями не только законодательной, но и в целом деятельности обеих палат российского парламента и законодательных органов субъектов РФ.

В настоящее время имеют место примеры реализации элементов такого контроля в части деятельности депутатов Государственной Думы.

Во-первых, это относится к проблеме посещения и личного участия депутатов Государственной Думы в пленарных заседаниях, к которой, благодаря активности СМИ, вновь было привлечено общественное внимание. Инициатором выступил телеканал РЕН ТВ, который 20 мая 2010 года в информационной программе «24» показало сюжет о единогласном принятии в Государственной Думе в первом чтении законопроекта о полном запрете употребления алкоголя за рулем. Однако главная новость состояла не в этом, а в том, что «судьбу миллионов решили 88 человек» - именно столько депутатов из 450 присутствовали в зале на момент голосования, итог которого показал совсем иную цифру - 449 «за» [Телеканал РЕН показал..., 2010].

Эта проблема является традиционной для Государственной Думы. Еще представитель Президента РФ в Государственной Думе второго созыва А.А.Котенков неоднократно «пересчитывал по головам» присутствовавших в зале при принятии тех или иных законов депутатов и публично заявлял о неправомерности решений, принятых при отсутствии в зале необходимого числа депутатов. Оспаривая конституционность такого порядка принятия федерального закона о перемещенных культурных ценностях, Президент РФ обратился в Конституционный Суд РФ, который своим постановлением предоставил депутатам Государственной Думы юридическую «лазейку» для того, чтобы они могли на законных основаниях лично не участвовать в пленарных заседаниях. В июле 1999 года в постановлении Конституционного Суда РФ было указано: «Вместе с тем выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса. Это означает, что нарушение данного требования при принятии

федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия. При этом не исключается внесение в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся порядка передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер» [Постановление №12-П 1999].

Воспользовавшись этим постановлением, депутаты еще в сентябре 1999 года внесли в Регламент Государственной Думы (п.2 ст.85) норму, которая в настоящее время действует в следующей редакции: «При использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату Государственной Думы в связи с отсутствием на заседании Государственной Думы по уважительным причинам. Заявление о передаче своего голоса другому депутату Государственной Думы в период отсутствия на заседании палаты депутат Государственной Думы составляет на имя Председателя Государственной Думы на депутатском бланке с указанием причины отсутствия, времени, на которое передается голос, а также с указанием того, как распорядиться голосом при голосовании по вопросам, рассматриваемым палатой. Заявление о передаче своего голоса в период отсутствия на заседании палаты депутат Государственной Думы вправе также направить телеграммой. Заявления и телеграммы непосредственно передаются в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы для учета и хранения» [Регламент].

Поэтому, как представляется, вполне обоснованные с морально-этической точки зрения претензии к депутатам, лично не участвующим в заседаниях Государственной Думы, не могут иметь никаких юридических последствий. Тем более что можно предположить, что должным образом оформленные заявления от депутатов Государственной Думы о передаче

своего голоса с открытой датой постоянно хранятся либо в Комитете Государственной Думы по Регламенту и организации ее работы, либо в аппаратах депутатских фракций.

Здесь следует обратить внимание на следующий факт. Общественная палата обещала 2 июня 2010 года обнародовать список «прогульщиков» из числа членов Государственной Думы и Совета Федерации, но затем передумала это делать. В заявлении рабочей группы Общественной палаты говорится, что список публиковать было бессмысленно, так как «проблема явно вышла за рамки фиксации посещаемости отдельными парламентариями пленарных заседаний и это не приведет к конструктивному результату», и, более того, член Общественной палаты адвокат Анатолий Кучерена заявил, что составители списка связались с его фигурантами и многие смогли объяснить свое отсутствие [Список депутатов-прогульщиков ..., 2010]. Таким образом, Общественная палата в очередной раз продемонстрировала свою неспособность участвовать в гражданском контроле в виду отсутствия у этой псевдообщественной организации какой-либо гражданской позиции при ее явной зависимости от власти.

Необходимо также отметить и одно малоизвестное обстоятельство в некоторой степени оправдывающее систематическое отсутствие многих депутатов фракции «Единая Россия» не только на пленарных заседаниях, но и вообще в Государственной Думе. Это обстоятельство сопряжено с организацией работы фракции «Единая Россия», которая регламентируется положением о фракции [Положение о фракции ..., 2007]. Данное положение устанавливает, что исключительно Президиум фракции «определяет позицию фракции по вопросам текущей законопроектной деятельности и доводит ее до членов фракции» (п.22 д)) и при этом «решения Президиума фракции ... являются обязательными для членов фракции» (п.25).

Таким образом, как будет по любому законодательному решению всегда единогласно голосовать фракция, обладающая конституционным

большинством в Государственной Думе, определяют не 315 членов фракции, а только 17 членов ее президиума, один из которых — руководитель аппарата фракции — вообще не является депутатом [Состав Президиума ...]. Поэтому наиболее ответственная работа 299 членов фракции «Единая Россия» состоит в нажатии только той кнопки для голосования, на которую укажет президиум, для чего регулярное присутствие в Государственной Думе членов фракции, не занимающих значимых административных постов, очевидно не является обязательным.

Еще одно направление действенного контроля деятельности депутатов Государственной Думы предложила директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернэшнл – Р» Е.А.Панфилова. Суть этого предложения состоит в проведении сравнительного анализа сведений о доходах и имуществе депутатов Государственной Думы и членов их семей с подобными сведениями, предоставленными ими же в статусе кандидата в депутаты. Такие сведения подлежат официальной публикации в соответствии с нормами действующих законов и указов Президента РФ.

В соответствии с законом о выборах депутатов Государственной Думы (п.4 ст.38) уполномоченными представителями всех участвующих в выборах политических партий в Центральную избирательную комиссию должны предоставляться «сведения (на бумажном носителе и в машиночитаемом виде) о размере и об источниках доходов каждого кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на правах собственности (в том числе совместной собственности)» [Федеральный закон №51-ФЗ, 2005]. Такие сведения о кандидатах всех партий, принимавших участие в парламентских выборах 2007 года, размещены на официальном сайте Центральной избирательной комиссии [Выборы депутатов ..., 2007].

В соответствии с указами Президента РФ с 2009 года депутаты Государственной Думы «представляют сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах,

об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей ... ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным» [Указ №558, 2009], и эти сведения должны размещаться на официальном сайте Государственной Думы и предоставляться общероссийским СМИ [Указ №561, 2009]. Действительно, с 14 мая 2010 года такие сведения размещены на официальном сайте Государственной Думы [Раздел «Кадровое обеспечение ГД» ...].

Результаты проведенного сотрудниками Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернэшнл – Р» и Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Государственного университета — Высшей школы экономики сравнительного анализа официально представленных депутатами Государственной Думы сведений об их доходах и имуществе в статусе кандидата в депутаты и в статусе действующего депутат показывают, что у некоторых депутатов выявлено несоответствие уровня доходов и приобретенного имущества и что значительное число депутатов переоформило часть своего недвижимого имущества на членов своих семей [Сравнение доходов ..., 2010].

Поэтому в отношении ряда депутатов следует проводить дальнейшую проверку на предмет возможного наличия ситуации, которая в Конвенции ООН против коррупции (ст.20) определяется как «незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». В Конвенции незаконное обогащение предлагается «признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно». Однако какие органы государственной власти и в каком порядке должны проводить проверку представленных депутатами Государственной Думы сведений об их доходах и имуществе действующим российским законодательством не определено. Кроме того, в федеральном законе о ратификации Конвенции ООН против коррупции указаны все

признанные Конвенцией преступными деяния, в отношении которых Россия обладает юрисдикцией, т.е. правомочием производить суд, и в этот перечень не включено неправомерное обогащение [Федеральный закон №40-ФЗ, 2006]. Это значит, что установление такого преступления российским законодательством не предусматривается.

Подобный контроль сведений о доходах и имуществе, очевидно, может быть осуществлен и в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ.

Перспективными в смысле возможности практической реализации представляются такие направления контроля деятельности публичной власти как контроль замещения должностей государственной гражданской службы на конкурсной основе и предотвращения конфликтов интересов в системе публичной власти.

Одна из современных тенденций реформирования системы управления государством состоит в использовании при реорганизации кадрового обеспечения государственной службы в противовес протекционизму, в том числе политическому, и непотизму меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) [Мэннинг, Парисон, 2003, с.53], реализуемого посредством назначения на государственные должности и продвижения по государственной службе на основе профессионального конкурсного отбора. Такой подход Конвенция ООН против коррупции (ст.7) устанавливает как одну из мер по предупреждению коррупции и предписывает государствам-участникам стремиться к тому, чтобы «поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, ... какие: основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности».

Федеральный закон о государственной гражданской службе (п.1 ст.22) устанавливает, что: «Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы» [Федеральный закон №79-ФЗ, 2004]. В этой же статье закона установлен ряд исключений, при которых конкурс не проводится. Так, в частности, конкурс не проводится «при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации». Но даже при замещении должности без конкурса государственный служащий должен соответствовать установленным законом (ст.12) квалификационным требованиям к данной должности.

Упреждающий гражданский контроль соблюдения порядка и квалификационных требований при замещении должностей государственной гражданской службы по конкурсу может играть существенную роль в предупреждении коррупции и других злоупотреблений в системе государственной службы.

Нормативно-правовые и информационные условия для практической реализации ответственными и инициативными гражданами такого контроля устанавливает «Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», утвержденное указом Президента РФ [Указ №112, 2005]. Этим положением государственному органу, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности, предписано размещать информацию о проведении

конкурса и о его результатах на сайте этого органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (Интернет).

Одной из важнейших мер противодействия коррупции является борьба с конфликтами интересов в системе публичной власти различными методами, основанными на использовании, как юридических санкций, так и кодексов деловой и профессиональной этики [Роуз-Аккерман, 2003, с.99-103]. Конфликты интересов могут возникать у публичных должностных лиц всех уровней власти, судей, прокуроров, военных, сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности, государственных и муниципальных служащих (далее – государственные должностные лица).

В законе о противодействии коррупции (ст.10) под конфликтом интересов «понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства». И при этом «под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц».

Если выявление и урегулирование конфликтов интересов, в которых в качестве возможного получателя имущественного дохода фигурирует

непосредственно государственное должностное лицо, могут осуществляться и относиться, прежде всего, к компетенции соответствующих институтов административного контроля и прокуратуры, то упреждающий гражданский контроль призван выявлять в основном признаки возможного конфликта интересов с участием «третьих лиц». В качестве таких «третьих лиц» чаще всего могут выступать супруга или супруг, совершеннолетние дети и другие родственники государственного должностного лица. При выявлении по результатам гражданского контроля признаков возможного конфликта интересов дальнейшее расследование этой ситуации должно осуществляться в порядке административного контроля или прокуратурой.

Информационно-технологической основой выявления посредством гражданского контроля признаков возможного конфликта интересов при участии в качестве «третьего лица» супруги или супруга государственного должностного лица могут служить официально декларированные и опубликованные в соответствии с указами Президента РФ сведения о ее или его доходах и имуществе.

Анализ таких сведений совместно со сведениями, содержащимися в открытом и общедоступном Едином государственном реестре юридических лиц [Федеральный закон №129-ФЗ, 2001], позволяет выявить субъекты экономической деятельности, собственником, владельцем, руководителем или аффилированным лицом которых является супруга или супруг государственного должностного лица. Далее проводится мониторинг нормативных правовых актов, принятых органом публичной власти, в котором контролируемое должностное лицо занимает одну из руководящих должностей, и теми органам и организациями, которые в административном порядке подведомственны этому лицу. При этом анализу, в первую очередь, подлежат нормативные правовые акты, содержащие решения о размещении заказов на товары, продукцию и услуги для государственных или муниципальных нужд, о представлении в аренду или собственность

земельных участков и имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, о выдаче лицензий и других разрешительных документов на ведение хозяйственной деятельности и прочие решения, связанные с осуществлением такой деятельности. Если в таких решениях фигурируют субъекты экономической деятельности, собственником, владельцем, руководителем или аффилированным лицом которых являются супруга или супруг государственного должностного лица, а сами эти решения вызывают обоснованные сомнения с экономической или, тем более, с юридической точки зрения, то можно констатировать наличие признаков возможного конфликта интересов. И в этом случае результаты гражданского контроля должны явиться основанием для проведения дальнейшего расследования ситуации в порядке административного контроля или прокуратурой.

Примером может служить ситуация с бывшим мэром Москвы Ю.Лужковым и его супругой Е.Батуриной, являющейся собственником и президентом ЗАО «ИНТЕКО», которое осуществляет коммерческую деятельность в Москве. В частности, в Москве ЗАО «ИНТЕКО» начинало с оборудования сидениями Большой спортивной арены «Лужники», стадиона «Локомотив», крытого стадиона Спортивного комплекса «Олимпийский», а в настоящее время ведет широкомасштабное строительство жилой (микрорайон «Волжский», квартал «Шуваловский» и другие) и коммерческой (многофункциональные комплексы ИНТЕКО_парков, «Сити-Палас» и другие) недвижимости [Официальный сайт ЗАО «ИНТЕКО»]. Представляется, что в данном случае имели место признаки возможного конфликта интересов. Однако изучение этой ситуации ни Контрольным управлением Президента РФ, ни прокуратурой не проводилось.

Сведения о доходах и имуществе других родственников государственных должностных лиц, кроме его супруги или супруга и только их несовершеннолетних детей, по действующему законодательству не

декларируются. Это, как представляется, порождает питательную среду для возникновения конфликтов интересов, в которых в качестве «третьего лица» могут участвовать не супруга или супруг, а другие родственники государственных должностных лиц, а также создает некоторые информационно-технологические сложности для проведения гражданского контроля таких ситуаций. В этом случае гражданский контроль приходится осуществлять в обратном порядке, начиная с мониторинга нормативных правовых актов и составления списка всех фигурирующих в них субъектов экономической деятельности. Далее посредством сведений из Единого реестра юридических лиц приходится устанавливать собственников, владельцев, руководителей и аффилированных лиц всех таких субъектов экономической деятельности, а затем решать, не всегда решаемую задачу, выявления возможных родственных связей этих лиц с контролируемым государственным должностным лицом или его супругой или супругом.

Очевидно, что существуют и другие, кроме указанных, направления деятельности публичной власти, гражданский контроль которых могут осуществлять социально активные граждане и их автономные от государства объединения с использованием различного законодательного инструментария. Например, такого эффективного в качестве метода борьбы с коррупцией как иск в защиту неопределенного круга лиц. Этот инструмент позволяет создать конкуренцию прокуратуре, являющейся в романо-германской правовой системе главным защитником общественных интересов, со стороны непосредственно граждан, которые «руководствуясь как общегражданскими, так и личными материальными соображениями, могут кардинально изменить ситуацию с коррупцией» [Филиппов, Кузнецов, 2011].

Принципиально важным представляется тот, что все более значимое место в качестве информационно-технологической основы гражданского контроля занимает сеть Интернет и используемые при работе в этой сети информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Уже сегодня одним

из основных источников информации о деятельности и решениях органов и организаций публичной власти становятся их официальные сайты в сети Интернет. А технологии поиска и обработки такой информации позволяют существенно сократить время и повысить качества анализа и общественной экспертизы работы этих органов и организаций. Поэтому можно выделить два информационно-технологических направления совершенствования и развития гражданского контроля на основе использования сети Интернет. Первое направление – это разработка и совершенствование ИКТ поиска и обработки информации в сети Интернет, предназначенных для решения конкретных задач на различных этапах гражданского контроля и оснащение такими технологиями общественных организаций. И второе направление – это систематический мониторинг каждой общественной организацией состояния и информации официальных сайтов органов и организаций государственной и муниципальной власти, осуществляющих деятельность в предметной области, относящейся к сфере компетенции организации. Такие локальные мониторинги сами представляют собой одно из направлений гражданского контроля. Их целесообразно проводить по единой методике для того, чтобы полученные результаты могли использоваться для дополнения и углубления общего мониторинга официальных сайтов органов и организаций государственной и муниципальной власти, например, такого, какой с 2004 года проводит Институт Развития Свободы Информации [Мониторинг официальных сайтов ...].

Гражданский контроль, базирующийся на использовании Интернет и новейших ИКТ, в принципе позволяет кардинально изменить ситуации с той, когда как у Дж. Оруэлла «Большой Брат смотрит на тебя» [Оруэлл, 1989, с.22], на ту, когда сами граждане контролируют «Большого Брата».

К сожалению, сегодня в России ни занимающие активную позицию граждане и их объединения, которые осуществляют гражданский контроль, ни СМИ, которые публикуют результаты гражданского контроля и такой его

неотъемлемой составляющей как журналистские расследования, не могут не только обязать, но и оказать определяющее воздействие на прокуратуру и другие органы власти для того, чтобы было проведено дальнейшее расследование выявленных и представленных фактов. Однако раскрытие посредством гражданского контроля и обнародование фактов возможных злоупотреблений должностным положением создает для публичных должностных лиц и чиновников всех ветвей и уровней власти риски, которые при смене политической ситуации или только расклада политических сил могут положить конец их политической или служебной карьере и даже привести к возбуждению уголовных дел.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007. Раздел «Политические партии», подраздел «Сведения о доходах и имуществе кандидатов, подлежащих опубликованию». Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, www.cikrf.ru. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/elect_duma/politpart/fin_ot/

Головицкий К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.

Конвенцией ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 года. URL: www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp

Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2.

Мониторинг официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления. Сайт Института Развития Свободы Информации, www.svobodainfo.org. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/6>

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь Мир», 2003.

Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 года №460). URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/565

Национальный план противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 года №Пр-1568 (в редакции Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 года №460). URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/566

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ от 31 июля 2008 года №Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.

Нисневич Ю.А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005.

Оруэлл Дж. «1984» и эссе разных лет. М.: Прогресс, 1989.

Официальный сайт ЗАО «ИНТЕКО», <http://zaointeco.ru>

Положение о фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утверждено Организационным собранием членов фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Протокол №1 от 18 декабря 2007 г. (Этот документом, нигде не опубликован, тщательно оберегается не только от внешнего внимания, но и от депутатов – членов фракции и был получен автором в частном порядке.)

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. №12-П «По делу о проверке конституционности федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW;opt=1;div=LAW;sb=LAW;ts=FD18A5032C724281EB94FAD276944F38>

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=98088;dst=0;ts=06F6E5BA81BA77E7C2E9AF7BBD9B1CE9>

Раздел «Законопроекты». Официальный сайт Государственной Думы. www.duma.gov.ru

Раздел «Кадровое обеспечение ГД», подраздел «Сведения о доходах и имуществе депутатов ГД». Официальный сайт Государственной Думы. www.duma.gov.ru

Регламент Государственной Думы. Официальный сайт Государственной Думы, www.duma.gov.ru

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

Раздел «Кто есть кто», подраздел «Фракция в Государственной Думе». Состав Президиума фракции «Единая Россия». Официальный сайт партии «Единая Россия», www.edinros.ru. URL: <http://www.er-duma.ru/fraction5/>

Список депутатов-прогульщиков решили не публиковать // Lenta.ru. 2010. 5 июня. URL: <http://lenta.ru/news/2010/06/03/absent/>

Сравнение доходов и расходов должностных лиц. Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. URL: <http://lap.hse.ru/placeholders>

Телеканал РЕН показал, как в Думе решаются судьбы миллионов: горсткой «дежурных», нажимающих кнопки за прогульщиков // NEWSru.com. 2010. 24 мая. URL: http://www.newsru.com/russia/24may2010/ren_gd.html

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=51515;fld=134;dst=100020>

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года №558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (в ред. Указа Президента РФ от 12 января 2010 года №59). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97293;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года №559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (в ред. Указа Президента РФ от 12 января 2010 года №59). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97291;dst=0;ts=5A1DAAF1DDFCC0A1F968B6D6E85D9443>

Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года №561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования» (в ред. Указа Президента РФ от 12 января 2010 года №59). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97292;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97292;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>

Федеральный закон от 14 июня 1994 года №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=5627;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=C18C3CF7D7E36A212D471C5514E770A1>

Федеральный закон от 17 июля 2009 года №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89553;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=9F19952BEAABE9EE6F240F5964EBBDC2>

Федеральный закон от 18 мая 2005 года №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=99675;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=419469286D69C32F88999353057D72D8>

Федеральный закон от 22 декабря 2008 года №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82839;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=A6772B249438712DE7FB519D7F76D664>

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>

Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97557;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E842079A03916FC12AF69980DB7FC64A>

Федеральный закон от 8 марта 2006 года №40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=59047;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=CD1CFE5F05C7F9CDE5669CB9EE67C085>

Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=84602;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=12CA2A6D64075216D1FE8C303BEF3B78>

Федеральным законом от 8 августа 2001 года №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=100595;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=AB5B15F34CEDA27D68CF7DC854402D43>

Филиппов П.С., Кузнецов Е.А. Иск в защиту интересов неопределенного круга лиц как метод борьбы с коррупцией // *Общественные науки и современность*. 2011. №5. С.59-65.