

Юридические науки

УДК 343.97

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ

А. Р. Лаврентьев, Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия (Нижний Новгород, Россия), e-mail: rap_pf_gospravo@mail.ru

Н. А. Красильникова, Законодательное Собрание Нижегородской области (Нижний Новгород, Россия), e-mail: gna.argo@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется участие институтов гражданского общества в предупреждении коррупции.

Ключевые слова: Институты гражданского общества, коррупция, формы участия граждан, классификация.

Одним из субъектов противодействия коррупции и в международном и в российском праве названы институты гражданского общества. Нормы международного права обязывают государства принимать меры «для содействия активному участию отдельных лиц и групп лиц за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации. Функционирующие на базе общин в предупреждении коррупции и борьбе с ней» [1], среди которых названы:

усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;

обеспечение для населения эффективного доступа к информации;

проведение мероприятий по антикоррупционному просвещению;

осуществление программ публичного образования в духе нетерпимости в отношении к коррупции;

уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции;

обеспечение доступа к органам по противодействию коррупции для представления им сведений, т.ч. анонимно, о коррупционных преступлениях.

Российский механизм противодействия коррупции выстраивается с учетом мирового, – в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3] институты гражданского общества названы:

- как субъекты противодействия коррупции (пункт 2 ст. 1);
- как субъекты взаимодействия с органами власти (пункт 7 ст. 3);
- как субъекты ответственности за коррупционные преступления (ст. 13).

Четыре из 21 основного направления повышения эффективности противодействия коррупции связаны с институтами гражданского общества:

- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными палатами. А также с гражданами и институтами гражданского общества (пункт 2 ст. 7);

- принятие мер, направленных на привлечение граждан к более активному участию в противодействии коррупции (пункт 3 ст. 7);
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов власти (пункт 7 ст. 7);
- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан (пункт 17 ст. 7).

В новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [8] коррупция названа одной из основных угроз государственной и общественной безопасности, а развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом названо в перечне главных направлений обеспечения безопасности страны.

Полагаем, потенциал институтов гражданского общества наиболее эффективно может быть использован в предупреждении коррупции, которой Национальной стратегией противодействия коррупции [4] отведена «ведущая роль на современном этапе» (подпункт «б» пункта 7). Институты гражданского общества осуществляют общественный контроль, независимую антикоррупционную экспертизу, оценку регулирующего воздействия, мониторинг правоприменения, в т.ч. антикоррупционный мониторинг. Сформированы общественные палаты, общественные советы, экспертные, научно-консультативные и иные общественно-государственные формирования. В составе конкурсных, аттестационных, экзаменационных, квалификационных и иных комиссий обязательно участие независимых экспертов. Расширяется перечень решений, выносимых на публичное обсуждение. Создаются некоммерческие организации, целью создания которых является противодействие коррупции,¹ некоторые из них (например, Общественный фронт) получают официальную поддержку. Граждане пробуют силы в творческих конкурсах против коррупции, создают специализированные народные дружины и т.п.

Институты гражданского общества, участвующие в предупреждении коррупции, можно классифицировать по различным основаниям:

по степени организации: предусмотренные нормативными правовыми актами и не урегулированные нормами права;

по социально-правовому статусу: легальные и нелегальные²;

по субъектному составу: индивидуальные и коллективные. Коллективные формы участия граждан в предупреждении коррупции в свою очередь могут быть подразделены по числу их членов на малые, средние, массовые, а по внутренней структуре на централизованные и децентрализованные;

по принципам формирования: территориальное, производственное, организованное по месту жительства, обучения, проведения досуга и др.;

¹ По данным ГУ Минюста России по Нижегородской области по состоянию на 9 марта 2016 года в Нижегородской области зарегистрировано 3 некоммерческих организации, целью создания которых является «противодействие коррупции» (Нижегородское региональное общественное движение «Комитет по борьбе с коррупцией и преступностью», Некоммерческое партнерство «Агентство по противодействию коррупции, организованной преступности и терроризму», Автономная некоммерческая организация «Нижегородский центр общественных процедур «Бизнес против коррупции». URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения 21.03.2016).

² Они могут быть как не противоречащими действующему законодательству, но не регламентированные какими-либо нормативными правовыми актами (например, самозащита гражданских прав в соответствии со ст. 14 Гражданского кодекса РФ), так и признаны противоправными.

по условиям членства: основанные на членстве и не имеющие его;

по инициатору создания: инициированные отдельными гражданами, их объединениями, а также созданные органами государственной власти и местного самоуправления, допускаем – иностранными субъектами;

по целям учреждения: специально созданные для решения задачи предупреждения коррупции и содействующие решению этой задачи;

по выполняемым функциям: для предупреждения коррупции в контрактной системе, для предупреждения коррупции в спорте, для предупреждения коррупции на государственной и муниципальной службе и т.д.;

по порядку финансирования: некоммерческие и коммерческие;

по времени функционирования: постоянные, сезонные и др. (например, осуществляющие деятельность круглосуточные или только в ночное время);

по характеру взаимодействия: самостоятельные и координирующие свою деятельность с государственными (в т.ч. правоохранительными) органами, органами местного самоуправления;

по соответствию принципу гласности [5]: гласные и конфиденциальные формы сотрудничества;

по распространенности: типичные (по отечественному и зарубежному опыту) и уникальные.

Существуют и иные основания для классификации институтов гражданского общества, участвующих в предупреждении коррупции, а названные критерии и группы, безусловно, могут быть скорректированы.

В России возможности институтов гражданского общества в предупреждении коррупции в настоящее время используются недостаточно в силу:

несистемности институтов гражданского общества;

неразвитости институтов гражданского общества;

излишней регламентации форм непосредственной демократии;

как правило, консультативного характера результатов участия граждан в государственном и муниципальном управлении;

отличия роли и значения институтов гражданского общества на разных территориях и уровнях государственного и муниципального управления.

Поэтому в числе задач формирования механизма противодействия коррупции в России на 2014-2015 годы были названы и антикоррупционное просвещение граждан [7] и реализация требований ст. 13.3. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции [2]:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) принятие кодекса этики и поведения работников организации;

5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Со стороны органов, ответственных за построение механизма противодействия коррупции в Российской Федерации, участие институтов гражданского общества в предупреждении коррупции рассматривается в максимально организованных формах. Так, прямо и было заявлено, что «для обеспечения согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции предполагается»³ привлекать деловое сообщество, СМИ, представителей правозащитных и иных общественных организаций. Основой «совместных действий» должно стать «подписание соглашений о взаимодействии в сфере противодействия коррупции между органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, определяющих их взаимные права и обязанности в сфере противодействия коррупции». Так, деловое сообщество⁴ имеет Антикоррупционную хартию российского бизнеса.

Полагаем и в новом Национально плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы задачи более активного вовлечения институтов гражданского общества в предупреждение коррупции будут существенно развиты. Одним из вариантов такого развития мы видим повышение роли не только «системных» институтов гражданского общества (некоторые из них следует «переформатировать», придав новые импульсы в их деятельности), но и те институты гражданского общества, которые не легализованы, но доказали свою эффективность.

Считаем, также, что участие институтов гражданского общества в предупреждении коррупции может получить свое развитие, если:

обеспечить информационную поддержку программ, проектов, акций и других инициатив в сфере предупреждения коррупции, осуществляемых институтами гражданского общества;

освещать итоги деятельности институтов гражданского общества, принимающих наиболее активное участие в предупреждении коррупции;

наладить активное взаимодействие институтов гражданского общества с представителями органов государственной власти и органов местного самоуправления;

выработать меры поощрения активности институтов гражданского общества, принимающих участие в предупреждении коррупции;

расширить перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», (ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [6]);

совершенствовать систему защиты лиц, заявляющих о коррупции;

поощрять сбор информации об очевидном несоответствии расходов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих их официальным доходам;

³ Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года. Одобрена решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (пункт 2 раздела 1 Протокола 34 от 25 сентября 2012 г.).

⁴ Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России».

содействовать институтам гражданского общества, осуществляющим сбор и квалифицированную юридическую оценку информации, поступающей от граждан и хозяйствующих субъектов, о коррупционных схемах и фактах коррупционного поведения, в т.ч. конфликте интересов;

разработать план мероприятий по повышению правосознания граждан Российской Федерации;

развивать сеть некоммерческих организаций, оказывающих бесплатную квалифицированную юридическую помощь гражданам Российской Федерации;

организовать систему обучения представителей институтов гражданского общества с целью разъяснения полномочий в вопросах предупреждения коррупции и отработки практических навыков проведения экспертиз, мониторинга и т.д.

Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/2563049/#ixzz43WEe0qut> // <http://base.garant.ru> URL: <http://base.garant.ru/2563049/> (дата обращения: 21.03.2016).

2. Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы: указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

3. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

4. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы: указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Российская газета. 2010. 15 апреля.

5. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Российская газета, 1995, 18 августа.

6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск №4849 (0).

7. Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 – 2016 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 21. Ст. 2721.

8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения 31.12.2015).



Lavrent'ev A.R., Krasil'nikova N.A. Uchastie institutov grazhdanskogo obshhestva v preduprezhdenii korrupcii // Nauka. Mysl'. - № 5-2. – 2016.

© А.Р. Лаврентьев, 2016.

© Н.А. Красильникова, 2016.

© «Наука. Мысль», 2016.



Abstract. The article analyzes the participation of civil society institutions in preventing corruption.

Keywords: civil society, corruption, forms of citizen participation, classification.



Сведения об авторе

Александр Рудольфович **Лаврентьев**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (Нижний Новгород, Россия).

Наталья Александровна **Красильникова**, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества (Нижний Новгород, Россия).



Подписано в печать 10.04.2016.
© Наука. Мысль, 2016.